

La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control

Isaac Martín Delgado

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Director del Centro de Estudios Europeos "Luis Ortega Álvarez"

Universidad de Castilla-La Mancha

Isaac.MDelgado@uclm.es

ISSN 1989-7022

The Legal Status of the Spanish Regional Transparency Councils: Regulatory Hazards that May Jeopardise their Oversight Function

RESUMEN: En este trabajo se busca llevar a cabo un examen preliminar de la configuración de los órganos de control en materia de transparencia con el fin de detectar lagunas y carencias que pueden influir negativamente en el ejercicio de su función y, en cierta medida, con el objetivo de apuntar los requisitos mínimos de cumplimiento necesario si se desea realmente apostar por órganos independientes y eficaces en la protección del derecho de acceso a la información pública en vía administrativa.

ABSTRACT: This paper aims to analyse the legal design of public authorities created to guarantee right to access to information and it underlines some lacunae that can negatively influence the exercise of their competencies. At the same time, it points out some criteria that those bodies should meet in order to be really independent and efficient in relation to the control of administrative decisions rejecting that right.

PALABRAS CLAVE: transparencia, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órganos de control, derecho de acceso a la información pública

KEYWORDS: transparency, Transparency and Good Governance Council, control authorities, right to access to public information

1. Planteamiento

Este artículo tiene por objeto llevar a cabo un examen preliminar de la configuración de los órganos de control en materia de transparencia con el fin de detectar lagunas y carencias que pueden influir negativamente en el ejercicio de su función y, en última instancia, con el objetivo de apuntar los requisitos mínimos de cumplimiento necesario que deben reunir si se desea realmente apostar por órganos independientes y eficaces en la protección del derecho de acceso a la información pública en vía administrativa¹. A tal fin, se llevará a cabo una exposición general de los criterios que deben darse –por exigencia legal o por necesidad material–, en todo órgano de garantía para, a continuación, poner de manifiesto algunas carencias que pueden detectarse en las opciones del legislador autonómico llevadas a cabo hasta el momento.

El tema debe ser contextualizado debidamente sobre la base de tres premisas:

- en primer lugar, se ha de tener en cuenta que estamos en los primeros años de aplicación de una normativa que resulta novedosa para nuestro ordenamiento

Martín Delgado, Isaac: "La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control", en Cotino Hueso, Lorenzo y Boix Palop, Andrés: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho. ILEMATA, *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, 281-309



Received: 10/01/2018
Accepted: 10/04/2018

jurídico; no tenemos experiencia en materia de transparencia, la aplicación práctica de la misma es aún insuficiente para extraer conclusiones definitivas y, además, el modelo de órgano sobre el cual está pivotando tanto a nivel estatal como a nivel autonómico la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), es una “casualidad” del sistema. Efectivamente, no podemos olvidar que la primera versión del proyecto de Ley de Transparencia no preveía un Consejo de Transparencia (en adelante, CTBG) como órgano independiente que resolviera reclamaciones potestativas en materia de acceso, sino que se optaba en el mismo por mantener el sistema ordinario de recursos administrativos; en una fase posterior se decidió encomendar la resolución de estas reclamaciones a la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (la ya difunta AEVAL), órgano no especializado. En los dos anteproyectos de Ley impulsados por el Gobierno anterior en 2010 y 2011 tampoco se optaba por un órgano similar. En el primero de ellos la competencia se atribuía directamente a la Agencia Española de Protección de Datos; en el segundo, en cambio, se optaba por crear una Comisión de Transparencia y Acceso a la Información como órgano colegiado encargado de fomentar la transparencia y velar por la protección del derecho de acceso desde la adopción de recomendaciones y criterios y a través de la evaluación del cumplimiento de la Ley, remitiendo el control de las resoluciones administrativas en materia de derecho de acceso al régimen ordinario de recursos administrativos y contencioso-administrativos. En definitiva, la institución que ha servido de base para la creación de los órganos autonómicos de control no era un prototipo planificado y ello pesa en el ejercicio de sus funciones, como demuestra el hecho del olvido absoluto de las competencias en materia de buen gobierno y del descuido en lo relativo al control del cumplimiento de los deberes de publicidad activa².

- en segundo lugar, es preciso tomar en consideración un elemento que no podemos despreciar, pues influye decisivamente tanto en la aplicación de la Ley por los órganos administrativos, como en el control de legalidad de la misma: en todo lo relativo a la transparencia hay mucho de moda y de marketing. Resulta evidente que la Administración, surgida como poder público al que se encomienda monopolísticamente la satisfacción del interés general, tiene en su ADN la opacidad. Así lo demuestran en no pocas ocasiones las razones que se arguyen en las denegaciones del ejercicio del derecho de acceso o la lucha que están manteniendo algunos ministerios con el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno³. Ello debe marcar la labor del órgano de control, que no habrá de limitarse única y exclusivamente a conocer de la legalidad

de la actuación administrativa, sino que deberá igualmente promover a través de sus actuaciones la cultura de la transparencia en la Administración.

- en tercer lugar, resulta igualmente preciso advertir de la doble provisionalidad de las ideas que se reflejarán en estas páginas: de un lado, todos –operadores jurídicos, estudiosos e, incluso los propios miembros de los órganos de control– estamos aprendiendo en materia de transparencia; de otro, todas ellas forman parte de una investigación algo más amplia en proceso de elaboración, cuyo objeto es analizar el margen de opción del Legislador a la hora de configurar el órgano de control en materia de transparencia, tratar de identificar las notas objetivas que debería reunir cualquier Consejo de Transparencia para poder realmente hablar de un auténtico control de la legalidad –que es la principal función que tiene encomendada– y determinar si la opción concreta que ha llevado a cabo el legislador autonómico influye en la práctica en el ejercicio de esa función. No se procederá en este artículo a un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los órganos de control creados por las Comunidades Autónomas, tarea que exigiría no sólo el comentario de su diseño normativo, sino el estudio en profundidad de sus resoluciones y criterios de actuación, lo que desbordaría el objeto de estas páginas; simplemente se presentarán las pautas esenciales para poder llevar a cabo tal análisis.

2. Configuración de los órganos de control en materia de transparencia

2.1. Consideraciones generales

Como es sabido, la LTAIBG opta por la doble fórmula de publicidad activa y publicidad pasiva como herramientas para la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas en nuestro ordenamiento jurídico. Resulta evidente, sin embargo, que apostar por previsiones normativas de obligación de publicar determinada información en páginas web o en sedes electrónicas o por satisfacer el derecho de los ciudadanos al acceso a información específica no basta por sí mismo, sino que es necesario articular toda una serie de garantías concretas que permitan el cumplimiento de esas obligaciones. Crear una cultura de la transparencia exige, en un primer momento, la introducción de instrumentos de corrección de incumplimientos.

En el sistema normativo actual, las garantías son varias: las unidades de información que han de crear las distintas Administraciones Públicas para la gestión documental desde la perspectiva de la transparencia; los sistemas de medición del grado de cumplimiento de la normativa de transparencia⁴; la existencia de recomendaciones, criterios, pautas e ins-

trucciones para la aplicación de la misma; las memorias que se presentan anualmente con el grado de cumplimiento de la Ley; el (más que mejorable en el ámbito autonómico y prácticamente inexistente en el ámbito estatal) régimen sancionador respecto de los posibles incumplimientos constitutivos de infracción; y, desde luego, las reclamaciones sustitutivas de los recursos administrativos frente a desestimaciones o estimaciones parciales del derecho de acceso, que constituye la innovación más relevante de la LTAIBG (Fernández Ramos, 2017, 2). Pues bien, si consideramos que estas son las garantías, un análisis de las mismas nos lleva a deducir que la mayor parte de ellas dependen de un único órgano, el respectivo Consejo de Transparencia –estatal o autonómico–, lo que, en última instancia, permite concluir que el control efectivo de la aplicación de la ley pivota sobre este órgano de control y, por ello, en última instancia, la configuración del mismo va a resultar definitiva no solo a la hora de reconocer el derecho de acceso, sino también para la aplicación del conjunto de la normativa sobre transparencia. Así, del mismo modo en que puede constatarse que la labor del CTBG estatal y de algunos homólogos autonómicos está sirviendo de estímulo para el ejercicio del derecho de acceso (Jiménez Asensio, 2017, 149), puede afirmarse que una mala actuación o una deficiente configuración pueden traer consigo el efecto contrario.

Precisamente por ello, es necesario mantener que no es válido cualquier modelo de control. Y no lo es tanto por razones normativas y legales, que serán expuestas inmediatamente, como por razones puramente materiales. Efectivamente, existen límites constitucionales y límites normativos que afectan a ese margen de opción del Legislador; junto con ello, habrán de darse toda una serie de requisitos materiales para poder hablar de un modelo óptimo de control y de garantía del derecho de acceso. El cumplimiento o no de los mismos será indicativo de la apuesta efectiva por la transparencia en cada subordenamiento autonómico.

Como señala E. Guichot Reina (2014a, 75), para lograr que el derecho de acceso cumpla su finalidad como instrumento de participación y control es necesario que las garantías del mismo respondan a cuatro principios básicos: inmediatez, asequibilidad, independencia y efectividad. La opción por la implantación de instituciones de garantía independientes y especializadas en el control de legalidad de las actuaciones administrativas en el ámbito del ejercicio del derecho de acceso en sustitución del régimen ordinario de recursos administrativos que se deriva de la LTAIBG con carácter básico –por otra parte, la solución más extendida en Derecho comparado (Guichot Reina, 2014b, 332-335) y totalmente conforme a las exigencias del Convenio 205 del Consejo de Europa sobre acceso a documentos oficiales– es válida siempre que, en el caso concreto, se den todos ellos. En las siguientes páginas se profundizará en tales criterios.

2.2. Tres notas características imprescindibles exigidas por ley y una nota formal adicional: independencia, especialización, carácter colegiado del órgano y respeto de las reglas del procedimiento en vía de recurso

A) PREMISAS

Sobre la base de las consideraciones anteriormente formuladas, y centrandó el análisis en la función de control de legalidad de las actuaciones administrativas en el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, la pregunta que ha de formularse es qué elementos debe reunir un consejo autonómico de transparencia con carácter de mínimos para poder hablar de un auténtico órgano de control. A tal fin, resulta necesario tener en cuenta que estamos ante reclamaciones en vía administrativa que sustituyen a los recursos de alzada y de reposición y, por tanto, la principal función que se encomienda a los mismos es de control de legalidad. Ello conduce a examinar las normas reguladoras de tal posibilidad de creación de vías alternativas de impugnación.

El Legislador estatal ha renunciado a establecer una regulación básica completa del conjunto de requisitos mínimos de forma –naturaleza, composición, nombramiento de sus miembros, duración del mandato– y de funcionamiento que deban cumplir los órganos autonómicos de control, lo cual podría haber resultado conveniente (Severiano Fernández Ramos; José María Pérez Monguió, 2017, 336). La consecuencia es que el Legislador autonómico posee un amplio margen de actuación desde esta perspectiva, que puede ser aprovechado para diseñar un modelo óptimo de órgano de control o, por el contrario, para introducir un órgano de garantía débil. En todo caso, tal libertad de configuración no impide encontrar en la normativa estatal algunos criterios de obligado cumplimiento.

Efectivamente, el art. 23 LTAIBG sustituye el régimen ordinario de recursos administrativos por una reclamación potestativa ante un órgano independiente de control. Y lo hace como concreción de la genérica previsión del art. 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). Se ha incorporado, pues, a nuestro ordenamiento jurídico una reclamación ante una entidad de carácter independiente que sustituye a los recursos administrativos ordinarios en la función de control de la legalidad de las decisiones adoptadas por órganos de naturaleza administrativa –en concreto, Administraciones territoriales y los órganos y organismos adscritos o vinculados a ellas–, en el ámbito del ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en esta norma.

El primer apartado del citado precepto establece que “[l]a reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Este precepto, en la redacción dada por el citado art. 112 LPAC (al cual debe entenderse realizada la remisión y que resulta de aplicación en este ámbito en tanto que está integrado en la Ley reguladora del procedimiento administrativo común –de carácter común son también las reglas reguladoras de los recursos administrativos– y es la norma habilitante para la sustitución de estos por medios de impugnación alternativos), dispone que “[l]as 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 no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo. En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado”.

Por su parte, el primer apartado del art. 24 señala que “[f]rente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa”. A ambos ha de añadirse la Disposición Adicional 4ª de la Ley, en virtud de la cual “[l]a resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas”.

El juego conjunto de estos preceptos que acaban de ser reproducidos conduce a la siguiente conclusión: son tres los elementos relativos a la organización que deben ser tomados en consideración: independencia, especialización y carácter colegiado; a ellos ha de añadirse uno más relativo al ejercicio de la función: el respeto de las normas en materia de recursos. De este modo, cuando se habla de reclamaciones en materia de transparencia, se está haciendo referencia a un medio alternativo de impugnación, de carácter potestativo, cuyo conocimiento se encomienda a un órgano de carácter independiente –que habrá de ser, además, colegiado y específico– y cuya resolución ha de seguir las pautas procedimentales en materia de recursos

En definitiva, el Legislador autonómico no puede desconocer estos requisitos a la hora de regular su propio órgano de control en materia de transparencia: en cuanto al ámbito, la sustitución tendrá cabida sólo en sectores determinados, cuando la especialidad de la materia así lo justifique; en cuanto al órgano responsable del control, la reclamación deberá ser presentada ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas que, además, deberán estar especializadas; finalmente, en cuanto a la forma, habrán de respetarse los principios, garantías y plazos que la propia Ley reconoce a los ciudadanos e interesados en el contexto de todo procedimiento administrativo.

De lo anteriormente expuesto, a modo de recapitulación, pueden extraerse tres claras ideas que deberán marcar la configuración de los órganos de garantía en materia de transparencia:

- en el ámbito de la transparencia, pues, no operan las reglas de agotamiento de la vía administrativa en función del rango jerárquico del órgano que resuelve, sino que la Ley ha querido otorgar a los solicitantes de información pública un acceso directo a la jurisdicción y la posibilidad de una reclamación administrativa ante una autoridad independiente de carácter especializado; así lo establece el art. 20.5 cuando afirma que “[l]as resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24”. Pues bien, tal opción exige –precisamente por lo que implica la sustitución de los recursos administrativos– la existencia de órganos de control verdaderamente independientes y eficaces.
- el órgano autonómico de control deberá reunir tres requisitos: independencia, especialización y carácter colegiado. Y deberá hacerlo como condiciones de constitucionalidad, puesto que han sido incorporados en normativa reguladora del procedimiento administrativo común y, a través de la LTAIBG, en normativa básica estatal;
- la sustitución del órgano que conoce de la reclamación no implica sustitución de las reglas de funcionamiento en términos de control; antes al contrario, deberá respetarse la normativa común acerca de las normas de tramitación del correspondiente procedimiento de reclamación.

En definitiva, con la introducción de medios de reclamación alternativos a los recursos tradicionales no se busca ni la sustitución de las garantías atribuidas al ciudadano ni el desplazamiento del control de legalidad que conlleva toda impugnación. Con ello se pretende mejorar el sistema de impugnación en vía administrativa, atribuyendo el conocimiento del recurso, con carácter gratuito para el ciudadano, a un órgano independiente y especializado. Se susti-

tuye el órgano y se cambia el tipo de vía de reacción, pero permanece la función de control. Estas ventajas, sin embargo, de poco sirven si la configuración del órgano de control autónomo no responde a criterios ni supone la introducción de garantías que aseguren la eficacia y la objetividad del control. La clave del éxito de la apuesta del Legislador por estos medios alternativos radica principalmente en la regulación normativa y en la actuación práctica del concreto órgano al cual se encomienda la resolución de las reclamaciones.

B) INDEPENDENCIA

La exigencia de independencia como rasgo fundamental del órgano de control es evidente, tanto por razones de fondo como por razones de forma. Formalmente, se deriva expresamente de lo previsto en la propia Ley de Transparencia, que hasta en cuatro ocasiones menciona el adjetivo independiente, no sólo cuando se refiere al Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, sino también cuando hace mención a la posibilidad de crear órganos autónomos de control. Junto con ello, el art. 112 LPAC exige que la resolución de las reclamaciones sustitutivas de los recursos ordinarios se encomiende a órganos o comisiones “no sometidas a instrucciones jerárquicas”. La independencia es, pues, la primera y principal nota característica que ha de reunir todo órgano de control en materia de transparencia. También por razones de fondo, puesto que es premisa de credibilidad y autoridad en el ejercicio de la función de control y fundamento de legitimidad (Mir Puigpelat, 2017, 1827).

La independencia se obtiene mediante la autonomía funcional y orgánica, pero también por medio de la imparcialidad.

En mi opinión, el carácter independiente no se deriva necesariamente de la atribución al órgano de personalidad jurídica propia. Tampoco de la forma de adscripción del mismo. Dicho sencillamente, órganos con personalidad jurídica propia pueden ser dependientes *de facto* de la institución a la que quedan adscritos y otros carentes de ella pueden gozar de plena autonomía orgánica y funcional que les haga completamente libres a la hora de ejercer su función. Desde esta perspectiva, habrá que analizar detenidamente no sólo la naturaleza jurídica del órgano de control, sino su concreta organización y estructura, la composición del mismo, el nombramiento y régimen jurídico de sus miembros y la dotación de medios humanos y materiales.

Efectivamente, el más perfecto diseño organizativo –atribución de personalidad jurídica propia y adscripción formal a las Cortes regionales y no a la Administración– quedará desactivado si no hay dotación adecuada (Jiménez Asensio, 2017a, 71). Por ello, debe insistirse

en que una de las cuestiones que puede afectar a su autonomía de funcionamiento es la relativa a la financiación. Quién decide sobre los fondos que se dotan para el funcionamiento del órgano, la participación o no del mismo en el procedimiento de elaboración de sus presupuestos y la suficiencia de los mismos en relación con el contexto territorial y competencial en el que ejerce su función de control son aspectos clave que determinarán una respuesta positiva o negativa. Dicho sencillamente, la atribución de personalidad jurídica propia es un elemento conveniente, pero no imprescindible –la ausencia de la misma puede entenderse en un contexto de crisis económica, como el que ha marcado el periodo de constitución de estos órganos de garantía (Mir Puigpelat, 2017, 1833)–; sin embargo, la dotación de medios suficientes para el ejercicio de la función de control de legalidad es elemento fundamental para poder concluir la existencia de autonomía e independencia. En ausencia de los mismos, el órgano queda viciado. En este sentido, las reiteradas quejas de no pocos Consejos autonómicos de Transparencia –que pueden leerse en sus memorias anuales– es un claro indicador del riesgo de falta de autonomía en el ejercicio de su función por carencia de medios suficientes.

La independencia en el funcionamiento del órgano autonómico de control ha de ser complementada con la imparcialidad en su actuación. La imparcialidad queda afectada en los supuestos en los que el derecho de acceso se ejerce ante el propio órgano de control (en los casos en que se solicita información que obra en su poder), puesto que será el mismo órgano quien esté llamado a resolver la reclamación; una posible solución a esta cuestión estaría en atribuir la competencia al CTBG ante casos de esta naturaleza (Fernández Ramos, 2017, 17). Pero también resulta discutible en el supuesto en el que el órgano llamado a resolver reclamaciones en materia de acceso posee un fuerte componente político, al estar integrado por personas que representan a órganos e instituciones ajenas al mismo. En estos casos, aun cuando posean medios, la influencia en la resolución de reclamaciones en materia de acceso por parte de los representantes de grupos parlamentarios o, incluso, por personas nombradas en representación de órganos administrativos integrados en la misma Administración autora del acto impugnado puede afectar a la imparcialidad de la actuación.

En definitiva, reunir todos estos requisitos relativos a la independencia es clave para poder atender a la función cuasijudicial (Mir Puigpelat, 2017, 1828) que se encomienda a estos órganos.

C) ESPECIALIZACIÓN

La decisión de establecer un mecanismo de resolución de conflictos en las relaciones entre Administración y ciudadanos alternativo al sistema ordinario de recursos debe tener necesariamente en cuenta el ámbito material de actuación, esto es, el concreto sector del

ordenamiento jurídico respecto del cual el órgano encargado de resolverlos tendrá que pronunciarse. Así se deriva de lo previsto en el art. 112, en virtud del cual la sustitución del régimen ordinario de recursos administrativos sólo puede llevarse a cabo “en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique”.

Resulta más que evidente que la transparencia, en general, constituye un ámbito sectorial determinado, perfectamente identificable, respecto del conjunto del Derecho Administrativo y que el acceso a la información pública es una materia lo suficientemente específica como para que el control de legalidad y el impulso de buenas prácticas pueda ser encomendado a un órgano especializado. Efectivamente, la regulación del derecho de acceso a la información pública consagrado en la LPAC se lleva a cabo en una norma específica con rango de Ley –la LTAIBG– cuyo objeto es precisamente ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y garantizar el derecho de acceso; además, en la propia LPAC, la transparencia se contempla como un principio general con diversas aplicaciones prácticas –tramitación del procedimiento administrativo, ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria o acceso a la normativa en vigor–. Junto con ello, la transparencia posee aplicaciones de carácter horizontal en otros sectores del ordenamiento jurídico-administrativo, tales como la contratación pública o el medio ambiente, y vínculos directos con la nueva forma de entender la Administración Pública que se deriva de los conceptos de Administración electrónica y Gobierno Abierto. Además, no puede olvidarse que la Ley ha regulado un procedimiento para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, no exento de importantes limitaciones (Rams Ramos, 2016, 1), pero concreto y específico.

Adicionalmente, ha de tenerse presente que la LTAIBG afecta a una materia muy sensible desde la perspectiva de la Administración y directamente vinculada con la participación y el principio democrático por parte del ciudadano. Efectivamente, el deber de publicidad de la información en poder de los poderes públicos y el ejercicio del derecho de acceso deben conciliarse con toda una serie de intereses públicos y privados, protegidos igualmente por el ordenamiento jurídico y concretados en los límites que regula la propia LTAIBG, en especial el derivado del derecho a la protección de datos de carácter personal. Todo ello apunta hacia la necesidad de una especialización del control, como lo hace igualmente el hecho de que el juego conjunto de Transparencia, Administración electrónica y Gobierno Abierto está suponiendo un cambio de paradigma en las relaciones entre Administración y ciudadanos (Valero, 2013, *in totum*; también I. Martín Delgado, 2014, 367) que tiene su fundamento en el acceso a la información por medios electrónicos y en la posibilidad de reutilización de la misma para cualquier fin. A todo ello ha de sumarse –y esto, en mi opinión, es definitivo–

que la mayor parte de los conflictos derivados de la aplicación de la norma serán de muy escasa cuantía económica y responderán en la generalidad de los casos a intereses personales o colectivos no conectados con ventajas económicas. Dicho sencillamente, en muy pocas ocasiones, en caso de desestimación de la solicitud de acceso a información, interesará al solicitante acudir al contencioso-administrativo, más aún si se tiene en cuenta que, normalmente, el ejercicio del derecho de acceso tendrá un carácter instrumental, estando al servicio de finalidades diferentes de la de obtener la información en sí, lo que requiere inmediatez en la respuesta para que ésta resulte satisfactoria. Como precisa A. Huergo Lora, “en la práctica los recursos administrativos serían la única vía de tutela jurídica real en los asuntos de pequeña cuantía que actualmente no pueden acceder al contencioso. Hacerlos útiles (lo que exige fundamentalmente independencia en el órgano que los resuelve y medios suficientes para que se resuelvan en plazos razonables) sería una auténtica revolución en nuestro Derecho Administrativo y una contribución real a la mejora del Estado de Derecho y a la seguridad jurídica” (Huergo Lora, 2015, 224). Más escéptico se muestra, en este sentido, R. Bustillo Bolado, quien duda de que la sustitución de los recursos ordinarios “por una variopinta serie de métodos impugnatorios sea mejor solución que tratar de tramitar y resolver con rapidez y objetividad los recursos de alzada y reposición” (Bustillo Bolado, 2015, 241). En la misma línea, refiriéndose al concreto ámbito de la transparencia, M.A. Blanes Climent descarta que el CTBG sea garantía de tutela suficiente y apuesta por el control jurisdiccional, a través de un procedimiento específico de carácter preferente y sumario (Blanes Climent, 2014, 675-676).

Por otra parte, no pueden ignorarse dos elementos generados por la propia Ley: de un lado, se está produciendo en la práctica una especialización en el interior de la organización administrativa, dado que la gestión de la información y, más en concreto, de las solicitudes de acceso a información pública se están encomendando a unidades administrativas de información especializadas por razón de la materia; de otro, el Consejo de Transparencia y sus homólogos autonómicos no son únicamente órganos encargados de resolver solicitudes de acceso, sino que, además, la Ley les ha confiado el impulso de la transparencia en el ámbito administrativo.

Finalmente, la necesidad de optar por mecanismos sustitutivos de los recursos ordinarios resulta evidente en un sector, como el de la transparencia, tan sensible a intereses políticos. Ha de tenerse presente que el acceso a la información pública, en el contexto de una Administración habituada a la opacidad, genera una inercia de rechazo a ofrecer la información requerida por el ciudadano, especialmente en la cúspide de la organización administrativa, que haría inoperante cualquier recurso administrativo tradicional, tanto el de reposición como, particularmente, el de alzada.

Así pues, por razón de complejidad técnica, de necesidad de independencia y de conveniencia, resulta justificada la creación de un órgano especializado de control en materia de transparencia, tanto a nivel estatal como en el ámbito autonómico.

La reflexión que se deriva de este planteamiento es si la especialidad de la materia transparencia, que habilita la existencia de un control especializado, exige la propia especialización del órgano de control. En este sentido, no puede obviarse el tenor literal del art. 24.6 LTAIBG, en virtud del cual la competencia para conocer de las reclamaciones presentadas frente a la resolución de solicitudes planteadas en ejercicio del derecho de acceso a la información pública corresponde al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, "salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan competencia a un órgano específico". Una interpretación literal aislada del precepto permitiría llegar a la conclusión de que las Comunidades Autónomas pueden ejercer su potestad de autoorganización creando órganos propios de control a través de la correspondiente norma y que, de no hacerlo específicamente, la competencia correspondería al Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno⁵. Pero una interpretación conjunta con el 112 LPAC y con la necesidad de especialización del control, llevaría a afirmar que tal órgano de control, en el caso de que se opte por su creación, deberá ser específico y especializado. De aceptar la misma, no cabría en nuestro sistema la posibilidad de encomendar la competencia para resolver reclamaciones en materia de acceso a órganos ya existentes que no tengan precisamente por objeto el cumplimiento de tal función, salvo que queden claramente delimitados los espacios de actuación; tampoco a órganos integrados por personas carentes de los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función de control si no poseen, además, los medios humanos y técnicos necesarios a tal fin.

Efectivamente, la principal función que se encomienda a los órganos de garantía es precisamente el control de legalidad, con potestad anulatoria de actos administrativos en materia de acceso a información pública. Ello debe marcar decididamente la configuración de los mismos, pero también su composición y los requisitos que deben reunir sus miembros. Desde esta perspectiva, algunos autores (Mir Puigpelat, 2017, 1841-1845) sostienen con buen criterio la necesidad de que los miembros de los órganos de control posean un perfil jurídico y amplios conocimientos en materia de Derecho Público, no limitados al ámbito de la transparencia (o, cuando menos, de que cuenten con un buen servicio jurídico). Ello contribuye al prestigio del órgano y a su independencia y es coherente con el requisito de la especialización.

D) CARÁCTER COLEGIADO

Aunque la LTAIBG no menciona la necesidad de que el órgano de control tenga carácter colegiado, desde el momento en que su creación se justifica para la resolución de reclamaciones sustitutivas del régimen ordinario de recursos y, en consecuencia, resulta posible en aplicación de lo previsto en el art. 112 LPAC, necesariamente se ha de mirar a su contenido. Y éste señala que la atribución de tal función puede hacerse sólo en favor de “órganos colegiados o comisiones”, es decir, entes de naturaleza colegiada y no de carácter unipersonal.

Aunque pueda coincidirse en que, en principio, es menos garantista atribuir el control a un órgano unipersonal que hacerlo a un órgano colegiado, en tanto que la colegialidad apunta hacia la objetividad y la calidad de la decisión y, por tanto, refuerza la independencia, no menos cierto es que la colegialidad, en sí misma, no es garantía absoluta de imparcialidad, pues ésta dependerá de la composición del órgano, de la forma en la que sean elegidos sus miembros y del modo concreto de ejercer su función –de hecho, el CTBG es órgano unipersonal a los efectos de resolver reclamaciones en materia de acceso y, aunque algunos de sus opciones puedan ser criticables, su imparcialidad está fuera de toda duda–. En este sentido, la imparcialidad en el ejercicio de las competencias quedará demostrada a través de las resoluciones de las reclamaciones frente a decisiones administrativas en materia de acceso y de los criterios interpretativos y actuaciones para la garantía del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que adopte y lleve a cabo.

Sin embargo, lo cierto es que el citado precepto es claro a la hora de exigir que el órgano al que se encomiende la resolución de los medios de impugnación alternativos ha de ser de carácter colegiado. Y vincula al legislador autonómico. En consecuencia, las normas autonómicas que no respeten este criterio podrían incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la normativa común estatal.

E) RESPETO DE LAS REGLAS PROCEDIMENTALES

Como ha sido señalado, aunque cambie el medio de impugnación y el órgano que conoce de la misma, su objeto continúa siendo el control de la legalidad de la actuación frente a la cual se presenta la reclamación; por ello, los cauces procedimentales relativos a la iniciación, instrucción y finalización del procedimiento impugnatorio deberán ser respetados. Más aún, así debe ser si se tiene en cuenta, además, que no se está realizando una apuesta por mecanismos de solución de conflictos verdaderamente alternativos al modelo de recurso administrativo –como ocurre con la mediación, la conciliación o el arbitraje–, sino que se trata de un auténtico recurso en vía administrativa, con la variante de que será resuelto por

un órgano independiente distinto de la Administración que ha dictado la resolución objeto de impugnación. Junto con todo ello, se trata de una exigencia específica derivada de lo establecido en el art. 112 LPAC.

En relación con esta cuestión, la única previsión específica de carácter procedimental en a LTAIBG es la relativa a la apertura de trámite de audiencia para los terceros afectados por la información solicitada. Sin embargo, es claro que la propia Ley ha querido que el procedimiento de tramitación de las reclamaciones sea el de los recursos administrativos, tal y como se deriva de lo dispuesto en el art. 24.3 LTAIBG. Ello conduce, en consecuencia, a aplicar lo previsto en los arts. 112 y ss. (reglas de interposición, posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, audiencia de los interesados y resolución), así como las pautas del procedimiento administrativo general de los arts. 54 y ss. Además, resultará igualmente de aplicación la imposibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo en tanto que no sea resuelta la reclamación ante el órgano de control y de presentar nuevo recurso administrativo frente a la resolución de la reclamación.

Todo ello, que puede resultar evidente, no lo está siendo en relación con algunos extremos ni para el CTBG ni para algunos homólogos autonómicos, como ponen de manifiesto sus criterios de actuación y algunas de sus resoluciones (Martín Delgado, 2016, 383-401). En ellos se evidencian anomalías tales como la falta de contradicción en el procedimiento de reclamación, la no petición del expediente administrativo que ha dado lugar a resolución impugnada ante el órgano de control, la apreciación de causas de inadmisión o de límites no invocados en las resoluciones recurridas o el incumplimiento de la normativa común en materia de uso de los medios electrónicos en relación con la presentación, tramitación, resolución y notificación de las solicitudes de acceso.

Al no estar referida esta cuestión al diseño del órgano de garantía no se profundizará en ella; baste, pues, con dejar constancia de tales anomalías.

2.3. ALGUNAS NOTAS MATERIALES. SISTEMATIZACIÓN DE LOS CRITERIOS

En un intento de sistematizar las previsiones del Legislador estatal –y añadiendo a las mismas las que se derivan de la competencia atribuida–, puede afirmarse que las notas características que ha de reunir un órgano de control en materia de transparencia pueden ser clasificadas en tres grupos: naturaleza del órgano, composición del mismo y función encomendada.

Respecto de la naturaleza del órgano, con el objetivo de garantizar la eficacia y la objetividad en el control, no puede olvidarse que la principal función que se encomienda a los

consejos de transparencia es la garantía del cumplimiento de la legalidad. Dicho sencillamente, resolver reclamaciones es ejercer una función de control de legalidad en aplicación de la normativa vigente. Ello debe marcar sin duda la configuración del órgano. Así, como requisitos formales, colegialidad e independencia de órgano –entendida en un sentido amplio, como autonomía funcional, presupuestaria y organizativa, por un lado, y, por otro, no sometimiento a instrucciones jerárquicas o *de iure* o *de facto*– deberán estar presentes en todo órgano de control; en tanto que requisitos materiales, el no sometimiento a instrucciones jerárquicas, la clara atribución de funciones ejercidas libremente y la existencia de medios humanos y materiales cualificados también habrán de poder predicarse del mismo.

En cuanto a la composición del órgano y el régimen de sus miembros, los tres criterios que, en mi opinión, debe reunir el órgano de control son los siguientes:

- en primer lugar, el de la profesionalización. No puede entenderse que quepa cualquier perfil profesional ni cualquier tipo de formación en los miembros de un órgano que tiene encomendada la función de resolver reclamaciones en materia de acceso. Deberán ser eminentemente juristas y, además, no simplemente caracterizados por llevar un determinado número de años en el ejercicio de la profesión, sino por tener un conocimiento general en materia de Derecho Público y, en particular, del ámbito de actuación, es decir, en materia de transparencia. Ello no impide la pertenencia al mismo de otros perfiles profesionales –que, incluso, pueden ser conveniente–; pero la presencia de juristas, junto con la existencia de un buen servicio jurídico, son irrenunciables. Junto con todo ello, resulta evidente que la presencia de representantes de partidos políticos, de grupos parlamentarios o de cargos de la Administración es contraria al requisito de la independencia;
- en segundo lugar, el proceso de nombramiento y de selección de los miembros, aparte de ser objetivo y transparente, ha de estar mediado por la intervención del Parlamento, pues ello otorga legitimidad al sistema. Por tanto, el hecho de que la propuesta del Ejecutivo necesite de ratificación por el Legislativo o, incluso, que sea éste quien tenga encomendada la competencia para el nombramiento resulta más que conveniente. Ciertamente es que un Parlamento no plural poco aporta desde esta perspectiva cuando la mayoría exigida para el nombramiento la posee un único partido político, al igual que ocurre en los supuestos en los que se opta por nombrar a tantos miembros como número de grupos parlamentarios presentes en las Cortes; pero, cuando menos, dota al sistema de nombramiento de un escrutinio público y de una formalidad necesarios

para la legitimidad formal del órgano de garantía. Además, siempre puede acudir a un sistema de mayoría reforzada que obligue al pacto;

- en tercer lugar, el régimen de los miembros ha de contemplar la inamovilidad, con previsión de causas específicas de cese, y su mandato no debe coincidir con el del Gobierno. Más importante aún es la exclusividad en el ejercicio de las funciones o, al menos, la existencia de una remuneración suficiente. Efectivamente, tanto la limitación de mandatos como la no coincidencia de los mismos con la legislatura es necesaria para romper con servilismos hacia el poder establecido (Mir Puigpelat, 2017, 1836); al mismo tiempo, la dedicación exclusiva o la remuneración adecuada son requisitos materiales fundamentales para el ejercicio de una función cuasijudicial como la que tienen encomendada los órganos de control en materia de transparencia.

Por último, respecto de la función, resulta determinante la ejecutividad de sus resoluciones y la previsión de la existencia de un régimen sancionador frente a los incumplimientos de las mismas, en tanto que instrumentos imprescindibles para que el ejercicio de la función de control de legalidad resulte verdaderamente eficaz. La LTAIBG no contiene previsión alguna sobre la naturaleza de las resoluciones del CTBG ni sobre su fuerza ejecutiva. Tampoco lo hacen la mayor parte de las normas autonómicas desde esta perspectiva, más allá de la previsión por parte de algunas de la posibilidad de instar la apertura de un procedimiento sancionador al estar tipificado el incumplimiento como infracción. Ante estas omisiones, surge la duda de qué ocurre en el supuesto en el que las resoluciones del Consejo que estiman solicitudes de acceso sean incumplidas. En mi opinión, debería realizarse una interpretación favorable al carácter ejecutivo de las resoluciones de los órganos de control, así como de la posibilidad de hacer uso de los medios de ejecución forzosa que, no obstante, debería ser acompañada de una reforma de la LTAIBG en esta línea. Efectivamente, la consideración de la reclamación ante éstos como sustitutiva de los recursos administrativos y la remisión a la LPAC que hace el art. 23 LTAIBG permite entender que sus resoluciones poseen el mismo carácter que las resoluciones del recurso al que sustituye. Aun cuando no se trata de actos administrativos que pueden imponerse en virtud del principio de jerarquía (como ocurriría en el –extrañísimo– caso de la estimación de un recurso de alzada), no menos cierto es que son actos administrativos y, como tales, gozan de la ejecutividad y de la posibilidad de hacer valer esa ejecutividad a través de medios de ejecución forzosa, con las modulaciones que se derivan de la naturaleza del destinatario de los actos. Junto con ello, habrá que tener en cuenta que su incumplimiento puede constituir infracción administrativa en determinadas circunstancias. Además, el art. 39 LPAC, en su cuarto apartado, establece que “[l]as normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su pro-

pia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración”. Ese deber de observancia, aunque no deja de ser una declaración programática, daría fuerza a la idea de hacer uso de los medios de ejecución forzosa, si bien, como se ha afirmado, necesitaría de complemento específico. En este sentido, la opción de algunas normativas autonómicas por declarar que las resoluciones de los Consejos son de obligado cumplimiento y que el control del mismo corresponde al propio órgano, junto con la encomienda de la posibilidad de instar procedimientos sancionadores ante incumplimientos han de valorarse positivamente. Faltaría, sin embargo, la capacidad para imponer multas coercitivas como garantía del cumplimiento (Fernández Ramos, 2017, 36; Blanes Climent, 2017, 1405) y la atribución de potestad sancionadora para evitar que sea la Administración incumplidora la llamada a sancionar el incumplimiento de alguno de sus órganos (Blanes Climent, 2017, 1406), no bastando simplemente con considerar infracción administrativa el incumplimiento de sus resoluciones –aunque es un avance respecto de la normativa básica estatal–.

Es cierto que, hasta el momento, no se detectan graves problemas de incumplimiento de resoluciones de reclamaciones en materia de acceso ni en el CTBG ni en los homólogos autonómicos; las diferentes Administraciones están acatando las mismas voluntariamente, sin necesidad de instar masivamente procedimientos sancionadores allí donde está previsto y sin que se haya judicializado este extremo. Sin embargo, no menos cierto es que la debilidad del sistema en relación con algunos de sus pilares puede conducir en breve a que ello ocurra. De hecho, algunos Consejos –como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía– ya han instado procedimientos sancionadores por inexecución de sus resoluciones⁶.

Adicionalmente, la transparencia de la propia actuación del órgano de control, con previsión de publicidad de todas sus resoluciones, constituye también una nota positiva, puesto que no sólo han de cumplir con las obligaciones a la que están sometidos, en cuando que les resulta de aplicación la normativa de transparencia, sino que deben igualmente permitir el escrutinio de su actuación precisamente por la función que desempeñan. Por último, el hecho de que el propio órgano pueda controlar la ejecución de sus decisiones también es necesario, sobre todo en un contexto de aumento de la litigiosidad por parte de las Administraciones controladas, que está conduciendo en algunos casos poner en duda la capacidad de los consejos de transparencia para imponer sus resoluciones a los órganos recurridos por entender que aquéllos no dejan de ser Administración⁷.

Por último, una cuestión adicional que debe tenerse en cuenta en los casos en los que el órgano de control carece de personalidad jurídica propia es la relativa a la posibilidad de que sus resoluciones puedan ser revisadas de oficio por la Administración a la que se adscribe el mismo, dado que es formalmente la autora del acto⁸; junto con ello, también cabría preguntarse, al menos en el plano teórico, si la presentación de recurso contencioso-administrativo requiere la previa declaración de lesividad (Fernández Ramos, 2017, 39). En mi opinión, la posición de independencia y de no sometimiento a instrucciones jerárquicas que ostentan estos órganos impide lo uno y lo otro.

3. Conclusiones preliminares sobre las diferentes opciones del legislador autonómico

3.1. Riesgos y carencias

No resulta posible, en un trabajo de estas características, realizar un análisis exhaustivo, de forma y de fondo, de los diferentes órganos de control. Ello implicaría no sólo el estudio detallado de la regulación contenida en las diferentes normas autonómicas de transparencia, sino igualmente la lectura en profundidad de todas y cada una de las resoluciones emitidas hasta el momento por los mismos. Por esta razón, en este apartado conclusivo se llevará a cabo una aproximación a la configuración legal de los órganos de garantía –lo que se realizará no en función de cada órgano, sino de manera horizontal, por criterios objetivos– con la finalidad de exponer algunas carencias detectadas que pueden influir negativamente en el cumplimiento de la función de control.

Es claro que, en ausencia de requisitos generales de configuración de carácter básico, no puede existir un modelo único de órgano autonómico de control. Sin embargo, ni siquiera resulta posible hallar un modelo común, puesto que en la legislación autonómica se pueden encontrar diferentes opciones, prácticamente tantos modelos como leyes existentes (Jiménez Asensio, 2017a, 69; Orduña Prada; Sánchez Saudinós, 2017, 1709-1710).

Existen algunas Comunidades Autónomas que –bien por Ley o bien porque así ha sido decidido por parte de sus Gobiernos de manera provisional o definitiva en ausencia de norma propia– han optado por encomendar al Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno la resolución de las reclamaciones en materia de acceso. Es el caso de Madrid, Ceuta, Melilla⁹, La Rioja, Cantabria, Asturias, Extremadura y Castilla-La Mancha. Esta opción no está exenta de problemas, sobre todo porque ha sido interpretada por el CTBG –y así queda reflejado en los respectivos convenios– en el sentido de que trae consigo el traslado a los órganos jurisdiccionales centrales de la competencia para resolver los conflictos en la ma-

teria, lo que supone una carga adicional para quienes ejerzan el derecho y discrepen de la resolución del CTBG (Fernández Ramos, 2017, 4-5). En el caso de La Rioja, la opción se formula directamente en su Ley¹⁰; también lo hace así Extremadura¹¹, sin descartar la posibilidad de crear un órgano propio; Castilla-La Mancha han firmado convenio hasta que se proceda a la creación del órgano de control previsto en su propia normativa¹².

Otras Comunidades Autónomas han optado por crear un órgano propio de control. Es el caso de Andalucía¹³, Aragón¹⁴, Canarias¹⁵, Cataluña¹⁶, Comunidad Valenciana¹⁷, Navarra¹⁸ y la Región de Murcia¹⁹.

Finalmente, algunas Comunidades han preferido atribuir tal competencia a órganos existentes. Así lo han hecho Castilla y León²⁰ y Galicia²¹, que han encomendado la función de control, respectivamente, al Procurador del Común y al Valedor do Pobo, sus Defensores del Pueblo.

Por último, especial mención merecen los casos del País Vasco e Islas Baleares, ciertamente *sui generis*. Como solución provisionalísima, en el caso del País Vasco se ha creado la Comisión de Acceso a la Información Pública, cuyo presidente es el Director General de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (por tanto, integrado en la estructura jerárquica de la Administración autonómica)²²; en el caso de Baleares²³ se ha optado por una Comisión de Transparencia de la que forman parte tres letrados autonómicos elegidos por sorteo entre los que voluntariamente se presten a ello.

Todas las Comunidades Autónomas insisten en su legislación en el carácter independiente del órgano de control. Sin embargo, lo cierto es que no todas ellas lo cumplen (Jiménez Asensio, 2017a, 70). Teniendo en cuenta los criterios desarrollados en el epígrafe anterior, son varias las dudas que se plantean en relación con las diferentes opciones del Legislador autonómico.

La primera de ellas es si son compatibles todas las opciones desde la perspectiva del art. 112 LPAC y de la DA 4ª y el artículo 23 LTAIBG. La colegialidad no se da ni en el caso de Andalucía ni en el de Canarias: en ambos supuestos, el órgano de control es unipersonal. Con ello sus respectivas normas de creación estarían vulnerando la legislación estatal a la hora de atribuirles a ellos por vía sustitutiva la resolución de las reclamaciones en materia de acceso. En mi opinión, aunque la colegialidad puede ser entendida como un criterio que ayuda a la objetividad y la independencia del órgano, desde el punto de vista material no considero que sea un requisito definitivo. Es más, un análisis de sus respectivas resoluciones y criterios pone de manifiesto que la actuación de ambas instituciones, en términos generales,

puede ser valorada positivamente. Sin embargo, se trata de una exigencia legal derivada de normativa básica estatal y, precisamente por ello, debe ser cumplida.

La segunda de ellas, desde la perspectiva de la especialización del órgano –entendiendo por especialización su configuración con carácter técnico en cuanto al control y la competencia profesional de sus miembros–, es la atribución de la competencia para resolver reclamaciones en materia de acceso a órganos existentes como el Procurador del Común o el Valedor do Pobo cuyas funciones se encuentran alejadas de la resolución de recursos administrativos y que no necesariamente cuentan con la necesaria especialización. No puede dudarse de la independencia de estas instituciones, absolutamente consagradas en nuestro ordenamiento jurídico, ni de su experiencia en el ámbito de la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública. Sin embargo, aunque se hayan delimitado los espacios de actuación a través de la creación de un órgano colegiado adscrito a la institución y mediante la distinción de los casos en los que se actúa como *ombudsman* de aquellos en los que se ejerce la función de control sobre decisiones administrativas en materia de derecho de acceso, la confusión es evidente y el riesgo de interferencias entre funciones considerable. Lo es tanto desde la perspectiva del ciudadano, que deberá elegir en algunos casos entre presentar queja ante el defensor o reclamación ante el órgano de control en materia de transparencia, como desde la óptica del propio órgano de control, a la hora de tramitar y resolver reclamaciones. Es más, teniendo en cuenta que, con carácter general, las decisiones de los defensores del pueblo no son vinculantes para la Administración, ello puede incidir negativamente en la actitud de los órganos administrativos a la hora de cumplir las resoluciones en materia de acceso.

La tercera duda se plantea en relación con los órganos de control de fuerte composición política, como es el caso de Aragón, Navarra o Murcia, que atribuyen la competencia para resolver las reclamaciones en materia de acceso a una comisión plural donde hay representantes de distintos órganos, algunos de carácter independiente y otros que forman parte de la propia Administración. El problema que se plantea en estos casos es que el Legislador autonómico ha copiado el modelo de la Comisión de Transparencia del CTBG pero atribuyendo al órgano no una función meramente consultiva, sino la competencia para resolver reclamaciones (Jiménez Asensio, 2017a, 68). A falta de un análisis en profundidad de sus resoluciones, aún insuficientes para extraer conclusiones definitivas, el hecho de que la composición del órgano sea más política que técnica suscita algunas sospechas. Dicho sencillamente, la existencia de miembros que actúen en representación de instituciones ajenas a la autoridad resulta difícilmente compatible con su independencia (Mir Puigpelat, 2017, 1835).

En cuarto lugar, desde la perspectiva de la independencia del órgano, es claro que la opción de Islas Baleares o País Vasco, aun cuando sea provisional, no satisface las garantías anteriormente expuestas. En el primer caso, porque la preparación y función de los letrados es defender a la Administración, aunque en la norma se diga que en cuanto que actúan como miembros de la Comisión lo hacen con independencia y autonomía; de hecho, no está resuelto qué ocurrirá en los casos en los que se decida recurrir por parte de la Administración autonómica las resoluciones de la citada Comisión. En el segundo, porque el presidente del órgano es un alto cargo integrado en un estructura jerárquica de la Administración Pública.

En este mismo sentido, la falta de dedicación exclusiva en los casos de Aragón, Navarra, Murcia o Comunidad Valenciana (si bien, en este último caso, ya ha sido parcialmente resuelta) también plantea la duda teórica sobre su capacidad efectiva para el ejercicio de la función de control. No se duda de la calidad de sus resoluciones, sino de los límites que se derivan de confiar el ejercicio de las funciones a la buena voluntad de sus miembros. El control por afición (Jiménez Asensio, 2017a, 72) tiene sus limitaciones. En el caso de la Comisión de Garantías del Derecho de Acceso de Cataluña el hecho de que parte del régimen jurídico de sus miembros se haya remitido al desarrollo reglamentario y no se haya blindado por Ley resulta, cuanto menos, criticable (Mir Puigpelat, 2017, 1839).

Por último, adscribir estos órganos de control autonómico a personas jurídicas que no son Administración activa –bien al Defensor del Pueblo, como ocurre en Galicia y Castilla y León, bien a las Cortes Autonómicas, como sucede con Canarias y Castilla-La Mancha– tiene consecuencias tanto sobre la función de control como sobre el control jurisdiccional de sus resoluciones. Aunque con ello se busca reforzar la independencia de la autoridad (Mir Puigpelat, 2017, 1823), el hecho de que un órgano de denuncia de los casos de mala administración posea competencia para el control de la legalidad de las resoluciones administrativas en materia de acceso a la información pública puede generar confusión; mayor es aún la anomalía cuando la resolución de reclamaciones, que no dejan de ser recursos administrativos en tanto que medios de impugnación de actuaciones administrativas, se encomienda al poder legislativo. Será, finalmente, necesario interpretar que estos entes actúan en ejercicio de competencias materialmente administrativas para poder concluir la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para el conocimiento de los recursos judiciales que eventualmente puedan presentarse ante los mismos²⁴.

3.2. Conclusión

A modo de conclusión final, conviene llamar la atención sobre las carencias detectadas. Efectivamente, vician la configuración del órgano la dedicación no exclusiva, la composición no cualificada, la carencia de medios suficientes, la confusión de funciones, el posible reparto de nombramientos entre grupos políticos (que, cuando menos, es una mala práctica que genera un claro riesgo de colonización política del órgano; Jiménez Asensio, 2017a, 71 y 73) y la falta de medios para ejecutar las decisiones. Puede afirmarse que el liderazgo en la implantación de la transparencia ha sido confiado por el Legislador más al Gobierno y a la Administración que en autoridades verdaderamente independientes (Jiménez Asensio, 2017b, 145). Y ello puede influir negativamente en el ejercicio de la función de control y, en última instancia, en la aplicación de la normativa de transparencia en nuestro sistema jurídico.

La panorámica general ofrecida en estas páginas ofrece resultados “desalentadores” (Mir Puigpelat, 2017, 1847). Precisamente por este motivo, ha de insistirse en el hecho de que la creación de un sistema integral de transparencia exige la opción por órganos de garantía verdaderamente independientes e imparciales, que no se limiten exclusivamente a controlar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sino que supervisen igualmente el cumplimiento de los estándares de publicidad activa (Jiménez Asensio, 2017b, 145), incluso ampliando el objeto de la reclamación para incluir también este extremo (Blanes Climent, 2017, 1418) labor que, con alguna excepción, está siendo descuidada por los consejos de transparencia de las Comunidades Autónomas²⁵. La transparencia no es sólo publicidad de la información; es, ante todo, cambio en la organización y en la forma de ejercer el poder. En esta línea, resulta fundamental que todos ellos exploten las posibilidades que les ofrece el que, al igual que el CTBG, tengan encomendada no sólo la labor de resolver reclamaciones en materia de acceso, sino también la de impulsar la transparencia.

En términos generales, puede afirmarse que los órganos de control están entendiendo su función de promover la transparencia de la actividad pública como su fin principal, que tratan de cumplir a través de las resoluciones a las reclamaciones que le son presentadas y, en algunos casos, por medio de los criterios interpretativos de la Ley que van publicando periódicamente. Dicho en otras palabras, sus resoluciones son vía no sólo para tratar de salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso, sino también para ir creando una auténtica cultura de la transparencia, lo cual queda patente en algunas afirmaciones que pueden encontrarse en no pocas de ellas, en las que, más allá de ofrecer su visión sobre el concreto fondo del asunto, orientan, aperciben, establecen cómo hubiera debido tratarse debidamente la solicitud.

Es la manifestación de su doble naturaleza. Efectivamente, la existencia tanto del Consejo estatal como de los autonómicos responde a una doble finalidad. De un lado, promover la transparencia de la actividad pública; de otro, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. De este modo, en la institución confluyen la misión de impulso de la transparencia y la de vigilancia del cumplimiento de la Ley. Ello, en sí mismo, ha de valorarse positivamente (al menos, sobre el plano teórico), pues refuerza su papel y favorece la coherencia en el ejercicio de su doble función. La misma valoración positiva merece otra de las manifestaciones de esta doble naturaleza, esto es, la integración de los dictámenes sobre diferentes puntos de la Ley en las resoluciones del órgano de control y, a la inversa, la transformación en criterios interpretativos de la doctrina consolidada del órgano. Puede apreciarse claramente en relación con el CTBG y también en el caso de algunos órganos autonómicos, como el catalán o el valenciano.

Sin embargo, aun reconociendo estos efectos positivos, debe afirmarse que el órgano de control es la principal garantía del derecho de acceso, a través de la competencia para resolver las reclamaciones presentadas por quienes han visto negado o limitado el ejercicio del mismo. El contexto económico en el que las leyes de transparencia –estatal y autonómica– están siendo aplicadas no puede ser excusa para la creación de órganos débiles en una materia tan importante como es la transparencia y que ejercen una función de carácter cuasijudicial. Y las carencias expuestas en las páginas anteriores apuntan precisamente a sostener la debilidad en la configuración legal de algunos consejos de transparencia. Resulta conveniente no sólo mantener las inercias positivas generadas por los órganos recientemente creados a través de sus diferentes actuaciones, sino también reforzar los aspectos detectados para crear un auténtico sistema de garantías, también en el plano normativo.

Bibliografía

- Blanes Climent, Miguel Ángel (2017): "Comentarios al artículo 24 –reclamación ante el consejo de transparencia y buen gobierno– y a la disposición adicional primera –regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública–", A. Troncoso (Dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Civitas, Madrid, pp. 1396-1423.
- Bustillo Bolado, Roberto (2014): "Derecho Administrativo español y solución extrajudicial de conflictos. Entre el (razonablemente hermoso) mito y la (menos edificante de lo deseable) realidad", López Ramón (Coord.), *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y La resolución extrajudicial de conflictos*, INAP-AEP-DA, Madrid, pp. 235-264.
- Fernández Ramos, Severiano (2017): "La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, 45, pgs. 1-42.

- Fernández Ramos, Severieano; Pérez Monguió, José María (2017): *El Derecho de Acceso a la Información Pública en España*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- Guichot Reina, Emilio (2014a): "Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones", Wences; Kölling; Ragone (Coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 61-79.
- Guichot Reina, Emilio (2014b): "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", Guichot Reina, (Coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos-Instituto García Oviedo, Madrid, pp. 331-351.
- Huergo Lora, Alejandro (2015): "La resolución extrajudicial de conflictos de las Administraciones Públicas en 2015", López Ramón (Coord.): *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y La resolución extrajudicial de conflictos*, INAP-AEPDA, Madrid, pp. 213-234.
- Jiménez Asensio, Rafael (2017a): "Instituciones de garantía de la transparencia", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 68, pp. 60-75.
- Jiménez Asensio, Rafael (2017b): *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*, IVAP, Vitoria.
- Martín Delgado, Isaac (2016): "La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?", F. López Ramón (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 369-430.
- Mir Puigpelat, Oriol (2017): "Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso. Una aproximación crítica a su diseño institucional", A. Troncoso (Dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Civitas, Madrid, pp. 1823-1851.
- Rams Ramos, Leonor (2016): "El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, 41.
- Orduña Prada, Enrique; Sánchez Saudinós, José Manuel (2017): "La estructura orgánica del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", A. Troncoso (Dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Civitas, Madrid, pp. 1696-1717.
- Valero Torrijos, Julián (2013): *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, Global Law Press, Sevilla.

Notas

1. Se ha optado por excluir del mismo al Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno por haber sido ya objeto de análisis en un estudio anterior. Vid. Martín Delgado, 2016, *in totum*. Ello no impedirá que, a lo largo del trabajo, se hagan referencias al mismo con el fin de contextualizar las ideas que se desean transmitir.
2. Aunque el análisis que se llevará a cabo en estas páginas se refiere principalmente a la función de control de legalidad de las resoluciones en materia de derecho de acceso, no se desconoce la importancia que posee el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Un control que, sin embargo, no queda directamente amparado por la reclamación prevista en la LTAIBG y que, probablemente por ello, está siendo postergado por la mayor parte de los órganos de control.
3. La tasa de litigiosidad es, ciertamente, nada desdeñable. De conformidad con los datos que aparecen en la web del propio CTBG, hasta el momento se han presentado 70 recursos contencioso-administrativos ante las resoluciones del Consejo por parte de órganos de la Administración General del Estado, a los que hay que sumar 8 por parte de órganos autonómicos en relación con supuestos en los que aquél conoce de reclamaciones frente a decisiones autonómicas. Aunque el porcentaje de resoluciones recurridas no es demasiado elevado –se han resuelto algo más de 2.200 reclamaciones por parte del CTBG, de las cuales en torno a 1.500 corresponden a actuaciones de órganos de la Administración General del Estado y unas 700 a órganos autonómicos–, llama la atención el progresivo aumento producido. Los datos pueden consul-

tarse en http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones.html (Última fecha de consulta: 09/01/2018).

4. Más allá de mediciones llevadas a cabo por entidades privadas y por instituciones de la sociedad civil organizada, el CTBG, en colaboración con la AEVAL –justo antes de la supresión de ésta–, ha impulsado el sistema MESTA, una metodología de evaluación y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y en materia de derecho de acceso. Vid. http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/documentacion.html (última fecha de consulta: 15/01/2018) .
5. En los casos en los que las Comunidades Autónomas hayan optado por crear un órgano homólogo al CTBG, la competencia para conocer de las resoluciones dictadas por la Administración autonómica y su sector público y por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial corresponderá a aquél. Se prevé, además, la posibilidad de que las propias Comunidades Autónomas atribuyan la competencia para resolver este tipo de reclamaciones al propio Consejo de Transparencia, para lo cual, tal y como establece la Disposición Adicional Cuarta LTAIBG, será necesaria la celebración de un convenio con la Administración General del Estado en el que se estipulen las condiciones bajo las cuales la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. Interesante resulta, en este sentido, el Informe de la Abogacía del Estado (R-384-2015) en el que se analizan las consecuencias que se derivarían de un eventual incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de su obligación de contar con un órgano especializado de control de la legalidad de las decisiones administrativas en el ámbito de la transparencia (autonómico o el propio CTBG). En él se concluye que, en ausencia de convenio entre la respectiva Comunidad Autónoma y el CTBG, éste no será competente para conocer de las reclamaciones frente a resoluciones autonómicas en materia de acceso, y se llega incluso a invocar el art. 155 CE.
6. Véase, por ejemplo, <http://www.ctpdandalucia.es/es/content/el-consejo-inicia-procedimiento-sancionador-contral-ayuntamiento-de-almeria-por-no> (Última fecha de consulta: 15/01/2018).
7. Por mencionar un ejemplo, en el asunto recientemente resuelto por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 23 de octubre de 2017 (núm. de recurso 54/2017), que trae su causa de una solicitud de acceso planteada por Civio en la que se requería que se diera el nombre y apellidos de las personas que viajaban en aviones oficiales, el Ministerio recurrente duda en su escrito de apelación de la capacidad del CTBG de ejecutar sus propias resoluciones y plantea la posibilidad de matizar la ejecución las mismas en casos de discrepancia sobre su contenido, debiendo ser los Tribunales quienes diriman el conflicto.
8. En la Sentencia de 23 de octubre de 2017 que acaba de ser citada, la Audiencia Nacional ha dejado escrita una frase enigmática que parece apuntar en esa dirección: “Es evidente que al margen de la impugnación de las decisiones del CTBG existen otros instrumentos normativos para la revisión de las decisiones administrativas contrarias a la legalidad. El hecho de no haber impugnado la resolución (...) no impide que ésta pueda ser objeto de revisión por los cauces generales de revisión de las disposiciones administrativas contrarias a la legalidad” (F.J. 1º).
9. Decreto nº 43, de 14 de julio de 2016, por el que se aprueba el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla, que no descarta la posibilidad de crear un órgano propio de carácter colegiado integrado por representantes de determinadas instituciones y cuyos miembros no tendrán dedicación exclusiva.
10. Efectivamente, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja establece expresamente que el órgano competente para conocer de la reclamación frente a las resoluciones expresas o presuntas de las solicitudes del derecho de acceso a la información pública será el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno integrado en la Administración General del Estado.
11. La Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura establece una remisión a la normativa estatal respecto de las reclamaciones en materia de derecho de acceso y señala expresamente que la Administración autonómica podrá suscribir un convenio con la Administración General del Estado para la resolución de las mismas, sin perjuicio de la posibilidad de crear o atribuir a un órgano propio el ejercicio de tal competencia, posibilidad esta última que no ha sido desarrollada hasta el momento.

12. Castilla-La Mancha ha previsto en su Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, la creación de un órgano propio de control –el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno–, si bien, en tanto que es creado (aunque se preveía un plazo de 6 meses desde su entrada en vigor, aún no se ha procedido a ello), ha suscrito convenio con el CTBG. La exposición de motivos de la norma prevé que el Consejo tendrá personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía orgánica y funcional y estará adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha. Está integrado por dos órganos: la Comisión Ejecutiva, formada por la Presidencia y dos adjuntas, que tiene encomendada la competencia para resolver reclamaciones; y la Comisión Consultiva, formada por representantes de determinadas instituciones y asociaciones, con un máximo de 14 miembros, también designados por las Cortes. Los miembros de la Comisión Ejecutiva serán elegidos por las Cortes por mayoría de tres quintos (por mayoría absoluta en segunda vuelta) sobre las propuestas de candidatos que presenten los entes representados en la Comisión Consultiva, quienes en todo caso deberán ser expertos de competencia o prestigio reconocido, con una dilatada experiencia profesional y sin afiliación a partidos. Su mandato será de cinco años, con posibilidad de renovación por otros cinco y tendrán dedicación exclusiva. El reglamento de desarrollo será aprobado por las propias Cortes y contendrá la estructura, competencias, organización y funcionamiento.
13. El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, creado por la Ley 1/2014, de 23 de junio, de Transparencia Pública, como entidad pública con personalidad jurídica propia, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, es el único órgano autonómico al que se atribuye personalidad. Está integrado por dos órganos, la Comisión Consultiva (órgano de participación y consulta formado por 15 miembros, incluido el Director del Consejo) y la Dirección, a la que se encomienda la resolución de las reclamaciones en materia de acceso. Su Director es elegido por un periodo de 5 años no renovable y designado por el Parlamento de Andalucía por mayoría absoluta, debiendo ser una persona de reconocido prestigio y competencia profesional. El Consejo, a través de su Director, posee capacidad para formular requerimientos de subsanación de los incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa y para incoar expedientes disciplinarios o sancionadores ante infracciones en materia de transparencia. La presentación de reclamaciones por medios electrónicos es posible a través de la sede electrónica de la Junta de Andalucía. <http://www.ctpdandalucia.es/es>.
14. La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón ha creado el Consejo de Transparencia de Aragón, órgano colegiado que actúa con independencia orgánica y funcional adscrito al correspondiente departamento del Gobierno regional con competencias en materia de transparencia, a quien corresponderá poner a disposición del mismo los recursos y medios necesarios para el ejercicio de sus funciones. El Consejo está integrado por once miembros, representantes de diferentes instituciones autonómicas (los grupos parlamentarios, el Consejo Consultivo, la Cámara de Cuentas, el Justicia de Aragón, de las entidades locales, de la Universidad) y de los agentes sociales y organizaciones de defensa de consumidores y usuarios. Ninguno de ellos, ni siquiera el presidente, tiene dedicación exclusiva ni percibe remuneración alguna. Junto con ello, la designación, organización y funcionamiento de remiten a desarrollo reglamentario. Carece de sede y de página web propia. <http://transparencia.aragon.es/CTAR>.
15. El Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias ha sido creado por la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública como autoridad independiente adscrita al Parlamento de Canarias. El Comisionado, órgano unipersonal, es elegido de entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional por mayoría de tres quintas partes de la cámara legislativa por un periodo de cinco años no renovable y a él le corresponde resolver las reclamaciones. Las causas de cese y los aspectos esenciales de su régimen jurídico se regulan en la norma, que remite a reglamento del Parlamento regional el desarrollo de los mismos. Posee sede electrónica para la presentación de reclamaciones por medios electrónicos. <https://www.transparenciacanarias.org>.
16. Sin duda alguna, Cataluña ha sido la Comunidad Autónoma más innovadora a la hora de regular el control del cumplimiento de las obligaciones derivadas del ejercicio del derecho de acceso. La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno procede a la creación de un órgano independiente y profesionalizado para atender las reclamaciones en materia de acceso: la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, lo ha hecho introduciendo la posibilidad de optar entre la reclamación prevista en la LTAIBG o por un procedimiento de mediación

entre las partes del conflicto. Adicionalmente, se establece un procedimiento de evaluación externa del cumplimiento de la Ley del que es responsable el Síndic de Greuges. La Comisión de Garantías, aunque carece de personalidad jurídica propia, cumple sus funciones con independencia orgánica y funcional. Está integrada por un mínimo de 3 miembros y un máximo de 5 (aunque en estos momentos, por diferentes circunstancias, sólo están ejerciendo sus funciones dos de los cinco inicialmente nombrados), designados por mayoría de tres quintas partes de los diputados del Parlamento de Cataluña de entre juristas especialistas en Derecho Público y técnicos en materia de archivos o gestión documental que, además, sean expertos de reconocida competencia y prestigio y cuenten con más de diez años de experiencia profesional. Los candidatos se someten a comparecencia parlamentaria antes de su nombramiento y, tras él, ejercerán su cargo en régimen de dedicación exclusiva. Corresponde al Departamento al que se adscriba dotarle de los medios personales y materiales necesarios. Es posible presentar reclamaciones por medios electrónicos a través de la sede electrónica de la Generalitat. <http://www.gaip.cat/es/inici/>

17. La Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana atribuye la resolución de las reclamaciones en materia de acceso al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que actuará con independencia funcional, aunque "soportado" por la Administración de la Generalitat. Posee la competencia para instar la incoación del procedimiento sancionador ante incumplimientos de la Ley de Transparencia. Está estructurado en dos órganos: la Comisión Ejecutiva y la Comisión Consultiva. La resolución de reclamaciones se encomienda al primero de ellos, que estará integrado por un número de miembros igual al número de grupos parlamentarios con representación en Les Corts, elegidos por mayoría de tres quintos entre expertos de competencia o prestigio reconocido y con más de diez años de experiencia profesional, cuyo mandato tendrá una duración de 5 años. Sin embargo, no tendrán dedicación exclusiva ni el ejercicio de su función da derecho a remuneración, más allá de la posibilidad de percibir dietas e indemnizaciones por asistencia a reuniones que, no obstante, no fue introducida con su creación, sino con el desarrollo reglamentario de la Ley autonómica llevado a cabo por el Decreto 105/2017, de 28 de julio. <http://www.conselltransparencia.qva.es>
18. Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, por la que se crea el Consejo de Transparencia de Navarra, órgano independiente de control que actuará con objetividad, profesionalidad y plena independencia funcional. A pesar de tales declaraciones, el Consejo estará integrado por representantes del Parlamento de Navarra, del departamento competente en materia de transparencia, de la Federación autonómica de Municipios y consejos y de otras instituciones autonómicas, nombrados por la respectiva institución de la que proceden. El presidente es nombrado por un periodo de 4 años no renovable por el Gobierno de Navarra de entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, aunque la designación corresponde al Parlamento de Navarra por mayoría absoluta de entre las personas propuestas por los grupos parlamentarios. No se exige dedicación exclusiva ni la membresía da derecho a indemnización. La reclamación ante el Consejo es compatible con la presentación de una queja al Defensor del Pueblo de Navarra en los casos en los que se impida o limite el derecho de acceso a la información, que se tramitará de forma independiente y sin suspensión de los plazos para presentar aquélla o recurso contencioso-administrativo. <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/consejo-transparencia/consejo-transparencia-navarra>
19. La Ley 2/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma Región de Murcia crea el llamado Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, órgano independiente de control al que se encomiendan las funciones de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y por la garantía del derecho de acceso a la información pública, que actuará con objetividad, profesionalidad y plena independencia orgánica y funcional. Sin embargo, estará integrado por representantes de cada uno de los grupos parlamentarios de la Asamblea Regional, de las consejerías competentes en materia de transparencia y en materia de hacienda, del órgano directivo encargado de la protección de datos y de otras instituciones autonómicas y organizaciones sindicales y empresariales. El Presidente es elegido por un periodo de 5 años no renovables de entre personas de reconocido prestigio y es nombrado por la Asamblea Regional por mayoría de 2/3 en primera votación y mayoría absoluta en segunda. La condición de miembro no exige dedicación exclusiva ni da derecho a indemnización. El Consejo posee competencia para instar la apertura de procedimiento sancionador ante infracciones en materia de transparencia. <http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2789&IDTIPO=140>.

20. Castilla y León ha optado, en su Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana, por crear dos órganos –el Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia– vinculados al Procurador del Común, ambos con autonomía e independencia. La competencia para resolver las reclamaciones en materia de acceso corresponde al segundo de ellos. Efectivamente, esta norma crea el Comisionado de Transparencia, atribuyendo sus funciones al Procurador del Común, al cual le corresponde velar por el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y evaluar el grado de aplicación de la Ley. Sin embargo, la función de resolver las reclamaciones contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso le corresponde a la Comisión de Transparencia, órgano colegiado adscrito al Procurador que está integrado actualmente por el Comisionado de Transparencia –a quien corresponderá la presidencia–, por el adjunto al Procurador del Común y por un secretario, con voz pero sin voto, designado por el Procurador de entre personas de la Institución (que actualmente es el asesor-coordinador de la misma). Importante es señalar que uno y otro actuarán con separación de funciones respecto de las que corresponden al Procurador del Común en relación con la protección de los derechos de las personas. La puesta a disposición de medios materiales y personales corresponde al propio Procurador, de entre los que ya posee; es decir, no se prevé nueva dotación. <http://www.ctcyl.es/index.php>
21. La Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno, con el fin de “garantizar la auténtica independencia de este órgano”, opta por atribuir la competencia para resolver reclamaciones al Valedor del Pobo, dentro del cual se procede a la creación del Comisionado de la Transparencia como órgano independiente de control del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia cuyas funciones serán ejercidas por el Valedor. Asimismo, se crea la Comisión de Transparencia como órgano colegiado independiente adscrito al mismo, integrado por el propio Valedor, que actuará como presidente, un Vicepresidente, que se corresponderá con el adjunto al Valedor, y varios vocales, representantes de órganos administrativos (la Comisión Interdepartamental de Información y Evaluación de la Xunta y la Federación Gallega de Municipios y Provincias) y de otras instituciones autonómicas (el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas). Corresponde a esta última resolver las reclamaciones en materia de acceso, a pesar de su componente parcialmente político. Se establece expresamente la separación de funciones en la actuación del órgano respecto de las ejercidas por el Valedor. <http://www.comisiondatransparencia.gal/es/>
22. Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. A través de esta norma reglamentaria, se crea un órgano colegiado a los efectos de resolver reclamaciones en materia de derecho de acceso. Aunque se señala expresamente que el mismo posee carácter independiente, su composición claramente contradice tal declaración. Efectivamente, estará formado por tres miembros: el Presidente, que será el titular de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración; y dos vocales, funcionarios de carrera de la Administración autonómica nombrados por el Consejero de Administración Pública y Justicia previa convocatoria pública. El desempeño de funciones no conlleva dedicación exclusiva, sino que ha de ser compatible con las tareas propias, sin perjuicio de la posibilidad de percibir indemnizaciones por participación en las reuniones. <http://www.gardena.euskadi.eus/transparencia-general/-/derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/#4191>
23. Efectivamente, a través del Decreto 24/2016, de 29 de abril, de creación y de atribución de competencias a la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública, la Administración autonómica ha optado por la atribución de la competencia para resolver las reclamaciones en materia de acceso a un órgano específico, al que se le dota de autonomía e independencia de criterio, descartando expresamente, tal y como señala su Exposición de Motivos, la suscripción de convenio con el CTBG por el traslado de la competencia para la resolución de los recursos contencioso-administrativos. Con carácter provisional, se constituye un órgano colegiado (la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública), adscrito a los servicios jurídicos autonómicos, formado por tres miembros del cuerpo de abogacía de la Comunidad Autónoma que son designados por sorteo por un periodo de un año, quienes contarán con el apoyo administrativo –pero sin dependencia jerárquica– de la propia Abogacía de la Comunidad y percibirán indemnizaciones por asistencia a reuniones. <http://www.caib.es/sites/informacionpublica/ca/inici/?campa=yes>

24. En el caso del Comisionado de Transparencia de Canarias, el primer recurso se ha presentado ante un Juzgado Provincial de lo Contencioso-administrativo, que se ha inhibido a favor del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, órgano que ha aceptado la competencia.
25. Canarias posee un sistema de medición propio que está comenzando a poner en práctica. <https://www.transparenciacanarias.org/i2016indicetransparencia>