



# La transparencia en la Administración: la experiencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias

María Ángeles Rodríguez Pérez<sup>1</sup>

*Comunidad Autónoma de Canarias  
España*

ORCID: [0009-0001-7999-7514](https://orcid.org/0009-0001-7999-7514)

RECIBIDO: 28/01/2022

ACEPTADO: 24/01/2023

**RESUMEN<sup>2</sup>:** La transparencia es una exigencia de todo Estado democrático de derecho, como principio rector de la actuación de la Administración pública y el derecho de acceso a la información pública una de sus principales manifestaciones. El derecho español ha tardado en hacer efectivo este derecho a través de un desarrollo legal propio, tras incluirse en el Texto Constitucional; y lo ha hecho mediante una ley ordinaria, no como parte de la doctrina que defendía otorgarle el carácter de derecho fundamental. Así, también debe ser vocación política la de contribuir a potenciar los principios y valores de la democracia participativa a través del cumplimiento de la normativa por todo el personal obligado a ello. En análogos términos podemos referirnos a las leyes administrativas, en algunas de las cuales se ha incorporado la transparencia como principio de actuación de la Administración, lo que bien merece que la transparencia se convierta en un objetivo prioritario de todo gestor público.

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia, Gobierno Abierto, Administración pública, Canarias.

---

<sup>1</sup> Jefa de Servicio de Asuntos Generales de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias. Ha desempeñado diversos puestos en la administración autonómica y local durante los últimos 15 años. Cuenta con publicaciones sobre organización administrativa y otras materias, siendo ponente en cursos vinculados con la transparencia y en el ámbito educativo.

<sup>2</sup> Este artículo se elabora con base en la Memoria presentada por la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública sobre el cumplimiento por la Administración Autónoma de Canarias de las obligaciones de transparencia derivadas de la Ley 12/2014, de 26 de mayo, de transparencia y acceso a la información pública en el año 2016.



**CONTENIDOS:** 1. El nacimiento de la transparencia en el Derecho comparado. 2. Regulación jurídica de la transparencia y el acceso a la información pública en el Estado español. 2.1. *Su incipiente aparición legal, en los tribunales y en la doctrina.* 2.2. *La "anhelada" Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* 2.3. *El marco competencial autonómico y normas de referencia.* 3. La Administración Autónoma Canaria: políticas de implantación de la transparencia. 3.1. *La Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre.* 3.2. *Experiencias al amparo de la Ley Canaria de Transparencia.* 4. Conclusiones. – Bibliografía.

## The experience of the Public Administration of the Autonomous Community of the Canary Islands

**ABSTRACT:** Transparency is a requirement of every democratic State of law, as a guiding principle of the actions of the Public Administration and the right of access to public information one of its main manifestations. Spanish law has been slow to enforce this right through its own legal development, after being included in the Constitutional Text; and has done so through an ordinary law, not as part of the doctrine that avocated granting it the character of a fundamental right. Thus, it must also be the political vocation to contribute to the strengthening the principles and values of participatory democracy through compliance with the regulations by all personnel obliged to do so. In similar terms we can refer to administrative laws, in some of which transparency has been incorporated as a principle of action of the Administration, which well deserves that transparency becomes a priority objective of every public manager.

**KEYWORDS:** Transparency, Open Government, Public administration, Canary Islands.



## 1. EL NACIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN EL DERECHO COMPARADO

El derecho originario de los Tratados<sup>3</sup>, premisa que sustenta el cuerpo normativo de la Unión Europea, ejerce influencia sobre los ordenamientos jurídicos de los estados nacionales. En análogos términos se debe precisar que los actos normativos aprobados por las instituciones europeas han sido construidos conforme al derecho derivado europeo. En concreto, por lo que se refiere al régimen jurídico de acceso a la información que obra en las instituciones comunitarias, se reguló específicamente en el *Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*<sup>4</sup>. Con anterioridad, en el año 2000, se había incluido como derecho fundamental en la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, que se revisó en el año 2007 en Estrasburgo, y adquirió naturaleza jurídica obligatoria desde el año 2009, con la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa*. En el artículo 15.3 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* se consagra definitivamente y se amplía el derecho de acceso a todos los órganos, oficinas y agencias de la Unión Europea.

Con la firma del Convenio 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos del año 2009, se abordó una somera simplificación del procedimiento de acceso -como la posibilidad de la no identificación del solicitante, a excepción de que sea indispensable para tramitar la solicitud de acceso, o la de

---

3 La Declaración nº 17 sobre el Derecho de Acceso a la Información (O.J.C 191, 1992), que se incorporó al Tratado de Maastricht, alumbró por primera vez este derecho. Un año más tarde se aprobó por la Comisión y el Consejo «El Código de Conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y la Comisión», desarrollado por Decisión del Consejo 93/731/CE, Decisión de la Comisión 94/90/ECSC y Decisión del Parlamento Europeo 97/632/CE, relativas, respectivamente, al acceso público a los documentos del Consejo (DO L 340, 31 de diciembre de 1993); al acceso público a los documentos de la Comisión (DO L 46, 18 febrero 1994); y al acceso público a los documentos del Parlamento Europeo (DO J 263, 25 de septiembre 1997). Posteriormente, se regula por primera vez -al modificar los Tratados en Ámsterdam- el derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión «por los ciudadanos o personas que residan o tengan su domicilio social en la Unión Europea, y de conformidad procedimental con el artículo 189 B, así como las condiciones y principios que establezca el Consejo y cada una de las instituciones en sus reglamentos internos» (artículo 255).

4 Según el tenor literal del artículo 42 de la mencionada Carta Europea de Derechos Fundamentales del año 2000 y el artículo 15.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Por su parte, el Reglamento permite el acceso no sólo a los documentos elaborados por las instituciones comunitarias, sino también respecto a los que sean recibidos por ellas; si bien un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue a terceros un documento que tenga su origen en dicho Estado sin su consentimiento previo, así como el caso de que un Estado reciba una petición de información respecto de un documento cuyo origen esté en una institución comunitaria, a la que consultará previamente (salvo que con claridad se deduzca su acceso o denegación) o remitirá la solicitud».



examinar una copia del expediente y no obligatoriamente el original<sup>5</sup>-, pero no se prestó atención al análisis de los documentos que emitían las Instituciones europeas para obtener un enfoque de su acceso más apropiado, o a la creación de un órgano de control del ejercicio del derecho de acceso.

La evolución de su regulación atendería después a centrarse en la búsqueda de una ponderación razonada, en el momento de conceder el acceso a la información pública, entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados -en particular, la protección de sus datos personales<sup>6</sup>-; pero el enfoque desde el que se construyó este derecho y su desarrollo fue puramente procedimental, ya que el mismo se inicia a través de una solicitud de acceso, con unos límites, unas causas de inadmisión tasadas, con especial atención a las fases de la tramitación y la resolución del procedimiento; lo que ha originado un antagonismo a la hora de conciliarlo con otros derechos o a la insuficiente repercusión en los ciudadanos. Será por tanto la legislación sectorial, con base en el principio de especialidad, y la evolución de la jurisprudencia<sup>7</sup> las que contribuirán a perfeccionar su régimen jurídico.

Por último, hay que señalar que hoy en día todas estas políticas se integran en una estrategia de transformación más intensa, bajo la denominación de "Gobierno Abierto", que consiste en la aprobación de estrategias, planes y programas para promover simultáneamente *los principios informadores de la transparencia, fomento a la participación ciudadana y la colaboración ciudadana*<sup>8</sup>. El nuevo contexto se

---

<sup>5</sup> Otros ejemplos son la obligación de resolver el procedimiento con prontitud o la posibilidad de obtener una copia en cualquier formato razonable.

<sup>6</sup> Para un estudio en profundidad acerca del derecho a la información pública y del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal *vid.* GUICHOT REINA, E. (2009) y DEL CASTILLO VÁZQUEZ, I.C. (2007).

<sup>7</sup> Las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos reseñadas a continuación son importantes en relación a la consagración, como parte del derecho a la libertad de expresión del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del derecho de acceso a la información pública, y son sus fechas las de: 14 de abril de 2009, caso "Társagág a Szabadságjogokert", frente a Hungría; 26 de mayo de 2009, caso "Kenedy"; y 25 de junio de 2013, caso "Youth Initiative form Humn Rights", frente a Serbia, entre otras.

<sup>8</sup> El fenómeno político de "Open government" apareció en Gran Bretaña en el último tercio del siglo XX como orientación de la política al servicio de la ciudadanía. Treinta años más tarde, en el año 2009, en Estados Unidos Barack Obama aprobó la denominada "Open Government Directive", Directiva elaborada para ordenar a los distintos departamentos y agencias ejecutivas de su Gobierno que tomaran medidas en aras a implementar la rendición de cuentas, la participación y la colaboración. Conceptualmente, la OCDE lo definió en el año 2016 como «una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo». En este sentido, la



enmarca en lo que podríamos denominar también como la *transparencia digital* y la *reutilización* de la documentación pública, aunque no siempre la innovación tecnológica se traduce en auténtica innovación en la Administración pública.

## 2. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO ESPAÑOL

### 2.1. Su incipiente aparición legal, en los tribunales y en la doctrina

El acceso a la información pública se ha configurado, en diversos países del ámbito comparado<sup>9</sup>, entre los derechos y libertades fundamentales, y goza de mayores garantías de protección; en otros, la propia Constitución lo reconoce, pero sin el carácter de derecho fundamental; y en ocasiones se regula, con base en el principio de especialidad, por una norma legal relativa a esta materia<sup>10</sup>.

En España este derecho viene consagrado en la Constitución española, aunque no se enmarca en la Sección 1, del Capítulo II, del Título I del Texto Fundamental, y por tanto, no participa del carácter de derecho fundamental, ni le resulta de aplicación las máximas garantías reconocidas en el Capítulo IV, del citado Título I de la CE. Se trata de un derecho subjetivo legalmente configurado, consagrado expresamente en el artículo 105 b) de la CE, al señalar que «*la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*». A pesar de ello han surgido posturas doctrinales críticas cercanas a su configuración como derecho fundamental<sup>11</sup>.

---

transparencia se concreta como algo más allá de la obligación legal de incorporar información pública en un portal de internet, porque el Gobierno Abierto introduce la interacción con la ciudadanía en el control de la gestión y los resultados de la actividad ejecutiva y administrativa: «*aquel que es capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan; que toma sus decisiones centrándose en las necesidades y preferencias de estos; que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones; que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente; que se somete a criterios de calidad y de mejora continua; y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos a los que ha de servir*» (art. 3 b de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura).

<sup>9</sup> La *Freedom of the Press Act*, en el año 1766, fue la primera ley en regular la libertad de empresa y el derecho de acceso a los documentos, en este caso, del Gobierno sueco. En la segunda mitad de los noventa, aparecen diversas leyes en nuestro continente y en Norteamérica (Finlandia, EE.UU y Francia), siendo importante el incremento de normas aprobadas en esta materia durante la década de los ochenta.

<sup>10</sup> Para un análisis en detalle, vid. AA.VV. (2014).

<sup>11</sup> En este sentido, el grupo de expertos que trabajó en la elaboración de las diversas propuestas para la aprobación de la ley estatal de transparencia, en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales;



Desde el punto de vista jurisprudencial, el TS ha reconocido la aplicabilidad directa de este derecho sin necesidad de que exista un desarrollo legal:

*«El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva reestructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Este derecho está reconocido por la Constitución en el artículo 105 b) (...). Aun cuando este precepto pudiera pensarse que condiciona la aplicación de este derecho a su desarrollo legislativo, el Tribunal Constitucional, considerando su valor sustantivo, ha estimado, en aplicación del principio de la fuerza normativa directa de la Constitución, que dicho precepto es aplicable directamente, sin necesidad de esperar a su desarrollo legislativo»* (STS del año 2000, de fecha 14 de noviembre, rec. 4618/1996).

Con anterioridad, la doctrina iusadministrativista, en la última década del siglo XX, había abordado este derecho a través de jornadas o estudios científicos, como el Profesor Gaspar Ariño Ortiz, en la impartición de su Ponencia sobre "*Transparencia y participación en la Administración pública española*" (en unas Jornadas realizadas en el año 1994, con fechas 27 y 28 de junio, bajo el título de "*Ciudadanos y reforma administrativa*", en la Universidad de Getafe) o el Profesor Jaime Rodríguez Arana Muñoz, en su Ponencia "*Sobre la Transparencia en la Administración pública*" (Conferencia impartida en las "*Terceras Jornadas Gallegas sobre economía de las corporaciones locales*", celebradas en Santiago de Compostela, del 17 al 18 de noviembre de 1994).

Con todo, el reconocimiento legal del derecho de acceso a la información pública con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa específica en el año 2013, lo encontramos limitado al acceso a documentos en expedientes siempre que estuviesen finalizados y en fase de archivo, según estableció la normativa básica del procedimiento administrativo común<sup>12</sup>, por lo que no se cumplía con las previsiones del artículo 105.b de la Constitución, ni se regulaba ningún trámite procedimental que recogiera las garantías formales en aras a la seguridad jurídica en el acceso a los documentos únicamente por parte de los interesados.

---

o en las formuladas para el Consejo General del Poder Judicial, en la construcción del procedimiento para gestionar las peticiones de acceso en dicha Organización, de 9 de diciembre de 2014.

<sup>12</sup> *Vid* artículo 37 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



En análogos términos, tampoco el régimen local cumplió con la función de garantizar a la ciudadanía las reglas del acceso a la actividad pública municipal, por cuanto la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local regula en su Título V, bajo la rúbrica *Disposiciones comunes a las entidades locales*, Capítulo IV, sobre *la Información y participación Ciudadana*, la publicidad de los archivos y registros a través de la Oficina de información, el Tablón de anuncios y mediante consulta de los documentos en el lugar en que se encuentran custodiados, o a través de la expedición de certificaciones y testimonios<sup>13</sup>.

Y desde el punto de vista sectorial, entre otras normas en materia de función pública, contratación o actividad subvencional, debemos destacar la legislación reguladora del Patrimonio Histórico Español -*Ley 19/1985, de 25 de junio*-; la relativa a la materia medioambiental, respecto a su acceso a la información, a la justicia y al régimen de participación ciudadana -*Ley 27/2006, de 18 de julio*-; y la que respecta a la reutilización de la información del sector público -*Ley 37/2007, de 16 de noviembre*.

Por último, y en lo referente al ámbito de la Administración de Justicia, el artículo 120 de la CE establece expresamente que «*las actuaciones judiciales serán públicas con las excepciones que establezcan las leyes de procedimiento*». En este sentido, la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial ha reconocido el *principio general de publicidad de las actuaciones judiciales* (art. 232), para cuyo acceso debe acreditarse un interés legítimo; ha regulado el *acceso al texto de las sentencias fijando una serie de limitaciones* (art. 235 bis), en particular, el *carácter público del fallo de las sentencias condenatorias firmes en materias especialmente relevantes para el control fiscal* (art. 235 ter)<sup>14</sup>; y realizada una referencia expresa a la *posibilidad de que, por ley, se establezca la preceptiva publicidad de las sentencias judiciales* (art. 260).

## 2.2. La "anhelada" Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Diez largos años de reivindicaciones sociales tuvieron que suceder hasta que prácticamente a finales del año 2013 se logra la aprobación en las Cortes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y

---

<sup>13</sup> Por su parte, la Ley 27/2013, de 27 de abril, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local introdujo la obligación de publicar la masa salarial del personal laboral del sector público local y semestral del número de personal eventual tanto por medios electrónicos como en los boletines oficiales correspondientes (artículo 103 bis LRRL).

<sup>14</sup> Artículo introducido mediante Ley Orgánica 10/2015, de 10 de septiembre, por la que se regula el acceso y publicidad de determinada información contenida en las sentencias dictadas en materia de fraude fiscal.



Buen Gobierno (en lo sucesivo, LTAIBG), erigida conforme a las competencias exclusivas del Estado<sup>15</sup>.

Con anterioridad algunas Comunidades Autónomas ya habían aprobado su propia normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. Éste es el caso de la Región Autónoma de Galicia, que dictó la *Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega* –innovadora porque contempló expresamente los derechos de participación–, derogada en la actualidad por *Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno*. También la Comunidad Autónoma de Baleares aprobó, en un marco común regulador relativo a la administración electrónica y a la calidad de las políticas públicas y su evaluación, la *Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears*, que en la actualidad ya ha sido derogada por *Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno*. Por su parte, la *Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto* reguló conjuntamente las *políticas de transparencia, medidas de racionalización, simplificación y de mejora de la calidad*<sup>16</sup>, norma cuya mayoría de títulos han sido derogados por la *Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Y la *Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura*, que toma como modelo la Ley estatal, al estarse tramitando en esos momentos.

La LTAIPBG se aplica, a excepción de su Título III referido al *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, a todo el ámbito nacional, y enumera las obligaciones de transparencia diferenciando entre *publicidad activa -la obligación de proporcionar, sin que nadie formalice una solicitud, aquella información de mayor relevancia* y, en concreto, datos sobre la *información organizativa y de planificación, institucional, de naturaleza económica, presupuestaria y estadística y de relevancia jurídica de los entes*

---

<sup>15</sup> Entre los años 2004 a 2008 esta materia empezó a contemplarse en los diferentes programas electorales, así como la *Organización no gubernamental de Transparencia Internacional* realizaba reuniones de la plataforma "Coalición pro acceso" (formada por la unión de varias ONGs) y elaboraba informes, y la prensa escrita ya comenzaba a presionar en la materia. En agosto de 2010 se elabora el primer borrador de Anteproyecto de ley, aunque nunca llegó a tramitarse. A continuación, podemos enumerar lo acontecido a lo largo del año 2011: 1) El 7 de abril el partido político UpyD presentó una proposición de ley orgánica; 2) el 28 de junio, el mismo día que se iniciaba el *Debate sobre el Estado de la nación*, el Partido Popular presentó una proposición de ley de transparencia; 3) el 29 de junio se aprobó por unanimidad una moción en el Congreso para que el Gobierno presentara un proyecto de ley antes de finales de agosto; 4) después de la celebración de dicho Debate, el 30 de junio, acordaron, por unanimidad, elaborar una Resolución para impulsar al Gobierno, antes de agosto, a presentar un proyecto de ley de transparencia, que fue el Anteproyecto de 29 de julio; 5) todos los partidos comenzaron a incorporar en sus programas electorales la transparencia y el acceso a la información pública como objetivos a implantar en las organizaciones públicas; 6) las proposiciones de ley del PSOE y de UpyD se presentaron en el mes de diciembre. Por último, el 23 de marzo de 2012, se elaboró el *Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* y se abrió un período de consulta pública.

<sup>16</sup> Como elemento innovador esta normativa supuso una transformación del sentido del silencio administrativo, pasando a ser de carácter positivo.



*obligados a ello- y el ejercicio del derecho subjetivo de acceso a la información pública*<sup>17</sup>.

La acción parlamentaria en la materia originó un extenso debate sobre el ámbito de aplicación de la Ley, sobre todo acerca de los sujetos obligados, que finalmente englobó, además de las Administraciones Públicas<sup>18</sup>, y en lo referente a sus actividades sometidas al Derecho Administrativo, al Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, a la Casa de su Majestad el Rey, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social, al Defensor del Pueblo y a sus instituciones análogas autonómicas, al Banco de España, a las organizaciones sindicales y empresariales y a los partidos políticos, a las corporaciones de derecho público –en lo referente a sus funciones sometidas al Derecho Administrativo– y a todas las entidades privadas que reciban una asignación concreta subvencional. Asimismo, es de aplicación a las personas que ejerciten potestades administrativas o realicen servicios públicos y a quienes resulten adjudicatarios de la contratación pública. Por lo que respecta al poder legislativo –incluido el estatal y el autonómico– contemplará en su normativa la aplicación específica de las estipulaciones de la Ley estatal.

Huelga decir que, respecto a esta amplitud en la definición del ámbito subjetivo que recoge la Ley, es notoria su vocación de ser normativa básica en la materia, y que las leyes específicas reguladoras de todos aquellos Órganos debieran regular un desarrollo particularizado y adaptado a sus especificidades, según reconoce la disposición adicional primera de la propia LTAIPBG.

Corolario de lo anteriormente expuesto resulta ser, a partir de la *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública* y por la que se deroga la *Directiva 2004/18/CE (Considerando 1)*, la Ley de Contratos del Sector Público (*Ley 9/2017, de 8 de noviembre*), que en su articulado ha introducido algunas particularidades sobre la transparencia, principio rector en este ámbito y, por lo tanto, inspirador de todas las mejoras que se deben

---

<sup>17</sup> Para un amplio estudio, *vid.*, VALERO TORRIJOS, J., y FERNÁNDEZ SALMERÓN, J. (coords.). (2014); GUICHOT REINA, E. (coord.). (2014); PIÑAR MAÑAS, J.L (coord.). (2014); Y MARTÍN DELGADO, I. (dir.) Y MORENO MOLINA, J.A. (dir.). (2020).

<sup>18</sup> Incorpora a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de ésta; la Administración General del Estado, las autonómicas y las locales; los organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que ejerzan actividad de regulación o control sobre un determinado sector o actividad; así como a las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas; a las sociedades mercantiles en cuyo capital social participen directa o indirectamente las entidades mencionadas en cuantía superior al cincuenta por ciento; a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones.



introducir en esta materia; por ejemplo, con la publicidad en el Portal de Transparencia de los contratos con cláusulas ambientales y soluciones innovadoras (reducción de la huella de carbono, etc.) o de responsabilidad social; o de los contratos con objeto tecnológico, y la publicación de sus especificidades en garantía de la propiedad intelectual o industrial (o de las cláusulas éticas de los pliegos de prescripciones técnicas, etc.).

Por otro lado, para acceder a la documentación pública sin iniciar un procedimiento administrativo, se regula en la LTAIPBG el Portal de Transparencia como «la dirección electrónica que tiene por objeto centralizar y poner a disposición de cualquier persona toda la información que deben hacer pública de acuerdo con la ley las entidades incluidas en su ámbito de aplicación»<sup>19</sup>. Se prevé además en este aspecto medidas de colaboración entre las diferentes Administraciones que conforman territorialmente el Estado español (estatal, autonómicas y locales). En concreto, también se debería implementar una estrategia que permitiera desplegar convenios para mejorar la interoperabilidad interadministrativa, aprovechando el potencial actual del big data.

Por su parte, cualquier ciudadano podrá ejercitar el derecho de acceso a la información pública, sin necesidad de especificar justificación alguna y sin que tenga que acreditar un interés legítimo; y podrá verse limitado, según lo establecido en la CE, si el carácter de la información lo hace imprescindible, así como, previa ponderación, por la conflictividad respecto a otros intereses dignos de protección, con base en el principio de proporcionalidad y limitación en relación a la finalidad y al objeto de su petición. Obsérvese así como la LTAIPBG, en cuanto a facilitar el acceso a la información pública por los ciudadanos para su implicación en los asuntos públicos, puede ser un límite a determinadas materias que regulan derechos de la esfera individual de las personas -como la propiedad industrial o intelectual-, que deberemos apreciar, eso sí, en sentido estricto; además de proteger pilares como la seguridad, el medio ambiente, la política económica y monetaria, entre otros, que configuran la lista tasada de límites al derecho de acceso a la información pública, inspirados en los previstos en el *Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos*, firmado por España en fecha reciente.

---

<sup>19</sup> La Organización no gubernamental de Transparencia Internacional en España fue midiendo en las organizaciones públicas la evolución de la transparencia a través de un índice, tras recopilar la información publicada en los portales de transparencia, combinando ochenta indicadores publicados en su web. Así, las Comunidades autónomas evolucionaron desde el año 2010 en una media general de 71,5 puntos; en el 2012, de 79,9; en el 2014, de 88,6; y en el 2016, de 94,00 puntos. Por lo que respecta a la Administración local, se produjo una transformación, situándose la media en el año 2008 en 52,1 puntos, hasta el 2017, con una cifra de 89,7 puntos. Para un análisis detallado en relación a la "Transparencia en España", así como para actualizar estos valores, puede consultarse la página web del Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno, en la siguiente dirección electrónica: [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/transparencia/transparencia-en-espana.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espana.html).



En todo caso, se puede aseverar que el volumen de peticiones de acceso a los documentos y a la información que obra en la Administración ha sido minorado con el paso del tiempo como consecuencia directa de su publicación de forma accesible y reutilizable en los portales de transparencia; y la normativa sectorial, a la que remite la propia Ley, deberá desarrollar las particularidades jurídicas para cada sector de actividad administrativa<sup>20</sup>.

Asimismo es trascendental impulsar la constitución de unidades específicas en las RPT para cumplir con las obligaciones legalmente establecidas, las denominadas *Unidades Responsables de Información Pública*; así como garantizar la independencia del *Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno* (y de sus homólogos en las distintas Autonomías), como órganos creados *ad hoc* para la gestión y evaluación de este tipo de actuaciones, que conocerán también de las reclamaciones potestativas y previas al ámbito jurisdiccional, en sustitución de los recursos administrativos; y reconocerles una naturaleza jurídica independiente desde el punto de vista institucional<sup>21</sup>.

Por último, debemos mencionar el Título III de la LTAIPBG cuyo ámbito subjetivo, en sentido literal, son *los altos cargos o asimilados de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella*; y en cuanto al objetivo, *los principios éticos y de actuación que deben regir en su labor, el principio de gobernanza, el régimen de conflicto de intereses, el régimen sancionador también en materia de gestión económico-presupuestaria, y el ámbito disciplinario*, en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos los altos cargos. Este régimen sancionador o, en su caso, el régimen disciplinario, debería ser objeto de ampliación en cuanto a su ámbito subjetivo, para incluir a todo el personal funcionario o laboral de la Administración, del resto de entes privados y personas físicas o jurídicas a los que

---

<sup>20</sup> En relación a esto último, puede consultarse la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su disposición adicional primera, así como la producción interpretativa del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado* (Criterio n.º 8/2015).

<sup>21</sup> En una fase de la tramitación de la LTAIBG se debatió encomendar el control de la transparencia en la Administración pública a la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios*, y reducir esta función sólo a resolver las reclamaciones que, frente a las resoluciones de solicitudes de acceso se interpusieran, en lugar de los recursos ordinarios administrativos. Con posterioridad, mediante una enmienda al anteproyecto de ley, se determinó acordó crear el *Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno*, así como ampliar sus competencias a las de evaluación y control de la publicación en el portal de transparencia y asesorar a los ciudadanos en sus peticiones para acceder a la información pública. En este sentido, frente a la naturaleza de la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios*, que es la de "administración de carácter instrumental o institucional", la del Consejo Estatal de Transparencia, es de "administración independiente", tras su denominación como «organismo público» siguiendo la clasificación de la ya derogada *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, en su disposición adicional décima.



se aplica la LTAIPBG, así como ser incorporado a las leyes específicas que regulan los órganos constitucionales del Estado y ser desarrollado por las normas sectoriales, junto a la implantación, por ejemplo, de los premios a las mejores prácticas de transparencia en la Administración pública, porque es clave entender que así se garantizaría la finalidad de la Ley.

### 2.3. El marco competencial autonómico y normas de referencia

En el marco de la regulación básica estatal que actúa como un mínimo común homogeneizador para evitar desigualdades en todo el Estado español, la competencia autonómica en materia de transparencia y acceso a la información pública, tras su reconocimiento constitucional como derecho de configuración legal, se fundamenta en la facultad que el Estado ha otorgado a las Comunidades Autónomas a nivel autoorganizativo. Los entes autonómicos han asumido la competencia exclusiva, según el artículo 148 de la CE, «*para la creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia Administración y la de los entes dependientes, y el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*». En este sentido, la mayoría de los estatutos de autonomía denominados de "segunda generación" han previsto este derecho e incorporan para la actuación de los poderes públicos regionales los dos pilares básicos de la acción del gobierno, como son la transparencia y promoción de la participación de la ciudadanía<sup>22</sup>.

En particular, en Canarias el Consejo Consultivo ha reconocido los títulos competenciales de acceso a la información pública y, en general, de regulación de la transparencia, en el marco de la legislación básica estatal. El *Dictamen 238/2014, de 24 de junio*, se expresa en los siguientes términos:

*«(...) ha de considerarse que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia suficiente en virtud de lo previsto en el art. 30.1 de su Estatuto de Autonomía, que le atribuye competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, así como en el art. 32, apartados 6 y 14, que le otorgan el desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los entes públicos dependientes de ella y en materia de normas de procedimiento administrativo, respectivamente. Asimismo, el art. 5 del Estatuto de Autonomía de Canarias, además de reconocer a los ciudadanos de Canarias como titulares de los derechos y*

---

<sup>22</sup> Los ejemplos los podemos encontrar en los artículos: 31 de la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 62.3 de la L.O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y 9.4 de la L.O. 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Comunidad Valenciana.



*deberes fundamentales establecidos en la Constitución, establece que los poderes públicos canarios asumen, en el marco de sus competencias, entre otros principios rectores de su política, la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran».*

Por ello, la competencia referente a la organización de forma libre por parte de los entes autonómicos ha sido distinguida como algo *inherente a la autonomía* (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); porque «la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía» (STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 10). En palabras del Tribunal Constitucional, «las Comunidades autónomas pueden acordar las decisiones organizativas que mejor se acomoden a sus necesidades e intereses; y disponen de un amplio margen de libertad de decisión, para el desarrollo de estas normas básicas, que les permite, sin duda, expresar sus propias opciones políticas sobre la organización administrativa que de ellas depende» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 21 c) y 24), como por ejemplo, a través de la creación de los Consejos o Comisionados de la Transparencia, como veremos a continuación.

Por último, con base en los reconocimientos de las diferentes normas estatutarias autonómicas, en los últimos años en algunas Autonomías como la extremeña, la murciana o la aragonesa, se ha aprobado nueva normativa para abordar estas cuestiones desde el amplio concepto del Gobierno Abierto, configurando un modelo regulatorio integrador de los *principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana*<sup>23</sup>; a diferencia de otras Comunidades Autónomas como la andaluza, la canaria o la de Castilla La Mancha, entre otras, que regulan de forma autónoma los principios que conforman el Gobierno Abierto.

### **3. LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA CANARIA: POLÍTICAS DE IMPLANTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA**

#### **3.1. La Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre**

En el año 2013 el Gobierno de Canarias dio comienzo, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, a una consulta pública para obtener opiniones y criterios de los ciudadanos en relación a la transparencia en la Administración pública, a través de tres vías *-redes sociales, correos electrónicos y trece foros presenciales en todas las Islas-* que contribuyeran a elaborar el futuro texto de la Ley de Transparencia en la Comunidad Autónoma de Canarias. En concreto, las

---

<sup>23</sup> Es el caso, por ejemplo, de la *Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura*; la *Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; y la *Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón*.



aportaciones obtenidas<sup>24</sup> fueron un total de 2.950, y posteriormente se analizaron por personas de reconocido prestigio no pertenecientes a la Administración autonómica<sup>25</sup>, las cuales extrajeron "71 tendencias" para elaborar el borrador de la Ley, y así se culminó la tramitación del Anteproyecto de ley.

Tras la tramitación en la Asamblea Legislativa Autonómica del ya Proyecto de Ley (aprobado previamente por Acuerdo del Consejo de Gobierno el 26 de junio de 2014) y del debate parlamentario, se aprobó por unanimidad de todos los grupos parlamentarios, y la Ley 12/2014, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 26 de diciembre de 2014 (en los sucesivos, LTAIP), entró en vigor al siguiente día de su publicación en el BOC núm. 5, de fecha 10 de enero de 2015, a excepción del Título II sobre "*Publicidad de la información*", que, tras la vacatio legis establecida, entró en vigor el día 10 de julio de 2015, momento en que se había creado el primer Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias.

Dicha Ley puede ser considerada como una de las más avanzadas del panorama nacional, pues sigue la exhaustiva sistemática de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, más completa que otras normativas autonómicas; y enumera toda la información «*cuya divulgación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias resulte de mayor relevancia para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública (...) así como aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia*» (artículo 13.1, 13.2 *in fine* y 34 de la LTAIP), sin perjuicio de que todas las entidades y organismos obligadas por la Ley, publiquen, mediante sus páginas web o sedes electrónicas y preferentemente por medios electrónicos, «*toda la información que juzguen más importante y de mayor utilidad para la sociedad, las personas y la actividad económica*» (artículo 13.3 de la LTAIP).

Asimismo, regula el procedimiento administrativo para el acceso a la información a través de la presentación de una solicitud, presencialmente o de forma telemática, *ante el órgano o entidad en cuyo poder obre la información*, o incluso se puede realizar mediante llamada telefónica u oralmente, *al comparecer en las unidades administrativas o en las oficinas de información del Gobierno de Canarias*. Para determinar el órgano competente para resolver los procedimientos de acceso, la LTAIP distingue entre *sector público autonómico, Administración autonómica y el*

---

<sup>24</sup> En particular, de las reuniones realizadas resultaron una totalidad de 2.598 aportaciones por escrito: Lanzarote: 224; Fuerteventura: 94; La Gomera: 172; La Palma: 115; El Hierro: 178; Gran Canaria: 944; y Tenerife: 1095.

<sup>25</sup> Las siguientes personas constituyeron el equipo de trabajo para la redacción de la Ley: a) D. Luis Alberto García García, Catedrático de Psicología de la ULL; b) D. José Ángel Rodríguez Martín, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de la ULL; c) Don Guzmán Garmendia Pérez, Ex Director General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías de la Comunidad Foral de Navarra e impulsor de una de Ley 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y Gobierno Abierto de Navarra; y d) Don Juan del Río Alonso, Sociólogo experto en técnicas de socio-análisis.



*resto de entidades obligadas por la norma*; y establece límites al ejercicio del derecho -con posibilidad de conceder un acceso parcial si opera alguno de ellos-, las causas de inadmisión de la solicitud o una prórroga del plazo para resolver el procedimiento ante el volumen o complejidad del contenido de dicha petición.

Como corolario de lo anterior, se crea el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública como «*órgano encargado del análisis, fomento, protección y control de la transparencia pública y del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias; el cual, en el ejercicio de sus funciones, actúa con autonomía y plena independencia*» (artículo 58 de la LTAIP), frente al régimen de otras Comunidades Autónomas, en las que su naturaleza jurídica es el de una entidad perteneciente a la Administración y sin plenitud de independencia; o bien en otras, que delegan estas competencias en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal.

El nombramiento de la persona titular del Comisionado se realiza «*por mayoría cualificada de tres quintas partes del Parlamento de Canarias, (...) por un período de cinco años, renovable por una sola vez, de entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional*» (artículo 59 de la LTAIP). No existe parangón alguno similar en el sistema de elección de los presidentes de las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Como excepción al régimen normal de elección, podemos mencionar, dentro del organigrama de los órganos colegiados de la Consejería de Educación del Gobierno de Canarias, al Presidente del Consejo Escolar de Canarias, órgano consultivo presidido por uno de sus miembros elegido por mayoría de dos tercios de votos de los miembros del Consejo<sup>26</sup>.

Por otro lado, entre sus funciones, al Comisionado le corresponde: a) *la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información pública de las entidades y órganos previstos en la Ley*<sup>27</sup>; b) *el control del cumplimiento de publicar la información del Título II de la Ley*; c) *la formulación de recomendaciones e interpretaciones de las*

---

<sup>26</sup> En el momento actual, la Comisión del Reglamento del Consejo Escolar de Canarias trata procesos de reforma de la Ley 4/1987, de 7 de abril de Consejos Escolares y del Reglamento del Consejo Escolar autonómico, aprobado mediante Decreto 36/2003, de 24 de marzo, por lo que el sistema de mayorías para la elección del Presidente podría verse modificado.

<sup>27</sup> Respecto al contenido del primer "Informe anual sobre evaluación del cumplimiento de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre", relativo al año 2016, elaborado por el Comisionado al Parlamento de Canarias, y por lo que se refería a la publicidad activa, destacaba que la información que ofrecía el Portal de Transparencia del Gobierno seguía la estructura de la LTAIP, y contenía 287 URL's de las cuales el 214 (el 74,56%) enlazaban con el Portal; y 73 (el 25,44%), con la página web de la Comunidad. En cuanto al tipo de información publicada, destacaba: a) *la relativa a la organización (18,47%)*; b) *personal de libre nombramiento (10,10%)*; y c) *empleo público (8,36%)*, lo que constituía más de un tercio de toda la información que se publicaba el Portal; y si se suma d) *la económica financiera (18,12%)*, suponía más de la mitad de la información publicada. Para un análisis actualizado de estos datos, consúltese: <https://transparenciacanarias.org/informes/>.



*obligaciones establecidas en la Ley; d) el asesoramiento en materia de acceso a la información pública y, en general, de transparencia; e) la evaluación del grado de aplicación de la Ley; f) el resto que le vengan atribuidas por la LTAIP y el resto del ordenamiento jurídico* (artículo 63.1 de la LTAIP).

Por todas estas cualidades, la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias operada mediante Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, regula el Comisionado de la Transparencia y Acceso a la Información Pública en su Título II, bajo la rúbrica de "Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias", junto al Diputado del Común, el Consejo Consultivo de Canarias y la Audiencia de Cuentas, y le otorga la consideración de órgano de relevancia estatutaria, que goza de autonomía e independencia plena en el ejercicio de sus funciones respecto al órgano que lo nombra, el Parlamento de Canarias.

Por otra parte, la LTAIP finaliza con un Título V sobre las infracciones y sanciones en esta materia<sup>28</sup>; y contiene nueve disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y tres finales<sup>29</sup>. En aplicación de la disposición adicional séptima de la misma, la *Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias*, por lo que se refiere a la transparencia e información pública, remite a las propias disposiciones de la LTAIP, «previa adaptación a la organización y funcionamiento de las entidades municipales»; sin embargo, la *Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares* regula los principios y previsiones para adaptar los contenidos de la LTAIP a dichas instituciones insulares.

Por último, a continuación, enumeraremos los desarrollos reglamentarios de la LTAIP:

a) En aplicación de su artículo 11, y para el seguimiento y control de los plazos de respuesta de las solicitudes de acceso, se aprueba la *Orden de 10 de junio de 2016 por la que se regula la organización y funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso a la información pública*, adscrito a la entonces denominada Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aunque la incorporación material de los datos se lleve a cabo por los *órganos ante los que se presenten las solicitudes o en los que obre*

---

<sup>28</sup> El citado Título distingue, por un lado, entre a) *la responsabilidad de los altos cargos y personal al servicio de las entidades y organismos de la Comunidad Autónoma*, y por el otro, b) *la responsabilidad administrativa de las restantes entidades privadas con obligación de publicar la información y de las personas físicas y jurídicas que tienen el deber de suministrar información porque ejercen potestades administrativas o prestan servicios públicos, o debido a la relación contractual que entablan con los organismos y entidades públicas sometidos a la Ley*.

<sup>29</sup> Destacable es la *disposición adicional primera, relativa a las regulaciones especiales del derecho de acceso y la supletoriedad de la LTAIP*, que es similar a la contenida en la Ley estatal y que ha sido desarrollada por el Criterio 008/2015 del Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno; y la *disposición adicional séptima, sobre las normas aplicables a las entidades insulares y municipales*, que remite a sus respectivas disposiciones legales y reglamentarias para regular esta materia.



la información solicitada y sean competentes para resolver las solicitudes; y la inscripción de los datos, se realice por las *Unidades Responsables de la Información Pública de las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos o del órgano competente de las Entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma*<sup>30</sup>, partiendo de los que se establece reglamentariamente que deben ser inscritos.

b) En desarrollo del artículo 12 de la LTAIP, se regula el *informe sobre el grado de aplicación de dicha Ley*, mediante *Orden del 10 de junio de 2016 por la que se determina el contenido del informe sobre el grado de aplicación de la Ley*, que es emitido anualmente por los *órganos a los que estén adscritas las Unidades responsables de la información del Departamento o entidad en su respectivo ámbito*<sup>31</sup>, y enviado a la Dirección General de Transparencia del Gobierno de Canarias, y ésta, a su vez, tiene la obligación de unificarlos y remitirlo al Comisionado de Transparencia en los plazos legalmente establecidos.

c) Un tercer aspecto es el que hace referencia a la publicación de la *Orden de 21 de diciembre de 2016 por la que se aprueba el sistema de firma electrónica mediante información del DNI para las actuaciones en el registro electrónico de la entonces Consejería de la Presidencia, Justicia e Igualdad en el ámbito de la presentación de solicitudes de acceso a la información pública*, una vez ya había sido implantado en el año 2015 el Sistema de Información de Actuaciones Administrativas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. El propósito de la citada Orden reside en la agilización del procedimiento que emana del derecho de acceso a la información, así como su presentación telemática.

d) A fin de dar cumplimiento a la normativa de protección de datos, y en el marco del grupo de trabajo creado en la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios para el desarrollo de la misma y el impulso de las cuestiones de seguridad, se aprueba la *Orden de 24 de enero de 2017, por la que se crea y regula el fichero de datos de carácter personal del registro de solicitudes de acceso a la*

---

<sup>30</sup> La Orden de 10 de junio de 2016 establece que datos deben inscribirse en el Registro, entre otros: la fecha en que se presenta la solicitud, la identificación y medio de contacto del que solicita la información, la información que se insta y el medio o formato en que desea sea enviada, el órgano o entidad competente para su resolución, etc.

<sup>31</sup> Son órganos competentes para emitir el informe *las secretarías generales técnicas u órganos asimilados y los órganos de los que dependa la unidad responsable de la información de los organismos autónomos, entidades empresariales y demás entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*. En cuanto al contenido del informe, se recoge en el artículo 4 de la citada Orden de 10 de junio de 2016, referido a: 1) *la información relativa a publicidad activa* (artículos 17 al 33 de la LTAIP); y b) *la publicidad pasiva o solicitudes de acceso a la información pública presentadas en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*.



*información pública*, con la finalidad de garantizar los derechos de acceso, oposición, rectificación y cancelación de los ficheros públicos de los titulares legítimos.

e) Por último, debemos mencionar la *Orden de 18 de diciembre de 2017 por la que se aprueba el Esquema de Metadatos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*.

### 3.2. Experiencias al amparo de la Ley Canaria de Transparencia

En abril de 2013, comienzan a crearse en cada departamento, organismo o entidad las *Unidades Responsables de Información Pública*, con la finalidad de atender a las obligaciones de la *Organización no gubernamental de Transparencia Internacional*, que ya evaluaba a las Administraciones con base en unos indicadores orientados a medir el nivel de transparencia de los organismos públicos.

Estos grupos de trabajo de carácter interdepartamental<sup>32</sup>, en aplicación del artículo 10 de la LTAIP, asumen competencias para unificar criterios y cumplir con el compromiso de publicar la información pública que establece la Ley; el asesoramiento técnico tras la presentación de las solicitudes de acceso o las reclamaciones que se interpongan; el seguimiento y control en su tramitación y la función de recabar la información pertinente de los órganos competentes del departamento o entidad; así como, en el respeto de las atribuciones de otros servicios administrativos, el asesoramiento en el ejercicio del derecho de acceso a quienes lo soliciten y el apoyo en la búsqueda de la documentación e información.

Desde el punto de vista organizativo, el nuevo mandato regional y el comienzo de la legislatura 2015-2019 supuso la modificación de la denominación del Centro directivo que asume las funciones en materia de transparencia, con la aprobación del extinto *Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, de modificación del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad*, el cual quedó adscrito a la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia, en la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, bajo la denominación de Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana.

Por otro lado, en el mencionado Decreto 382/2015, de 28 de diciembre (artículos 98 a 100) se reguló *la Comisión Coordinadora de la Transparencia*, «*como órgano colegiado de coordinación general, propuesta y seguimiento de las acciones en el ámbito de transparencia y de acceso a la información pública de la Administración*

---

<sup>32</sup> Como fórmula de trabajo creada ad hoc para impulsar esta materia, se constituyeron un total de once Unidades de Información Pública adscritas a Presidencia de Gobierno y a las diferentes Consejerías (Secretarías Generales Técnicas); once Unidades en los Organismos Autónomos; tres adscritas a las Entidades de Derecho Público, y dos a las Entidades Públicas Empresariales; y bajo la coordinación del Centro Directivo de Transparencia, se reunían todas las semanas para gestionar el seguimiento de la implantación de la transparencia en la Administración Autónoma de Canarias (sólo durante el año 2016 se celebraron un total de 21 reuniones de coordinación).



*Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de sus entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes», a la que pertenecían, entre otros directivos, los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las diferentes Consejerías<sup>33</sup>.*

Asimismo, a comienzos del año 2016, el 24 de febrero, comienza su andadura un nuevo Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias, con las materias que los artículos 17 al 33 de la LTAIP prevén<sup>34</sup>, y en general adaptado a la misma; y se comienza con el proceso de automatización de la información pública a través de la generación de datos desde sistemas de información departamentales o desarrollados *ad hoc* para la captura de los mismos y exportarlos a la web del Portal<sup>35</sup>.

Sentado lo anterior debemos recordar que el artículo 34.3 de la LTAIP señala que la información pública añadida al Portal se incluirá siguiendo las prescripciones técnicas que se aprueben, «*y se actualizará de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente por orden del titular del departamento competente en materia de información pública, que deberán adecuarse progresivamente a los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización*». En este sentido, los trabajos se centraron a partir del año 2016 en crear los documentos que definieran las prescripciones técnicas de los distintos *ítems informativos* que la LTAIP obliga a publicar en el Portal de manera automatizada, como es el caso, entre otros, de la información pública en materia de contratos menores.

A mayor abundamiento, también hay que tener en cuenta que a la ciudadanía se le abren varias posibilidades para solicitar la información pública: mediante su *presencialidad*, en los registros generales y auxiliares que se integran en la Comunidad Autónoma; *oralmente*, a través de la oficina de atención a la ciudadanía o ante el personal adscrito a los registros de las distintas consejerías o en los propios servicios administrativos; de *manera telefónica*; o a través de la *vía telemática*, con la

---

<sup>33</sup> A modo de ejemplo, hay que precisar que, durante el año 2016, tuvieron lugar importantes reuniones de la *Comisión Coordinadora de Transparencia* con la finalidad de dar cuenta de todas las estrategias, proyectos y actividades realizadas bajo la coordinación de la Dirección General de Transparencia, con fechas de 1 de junio y 15 de diciembre de 2016. Ahora bien, el actual *Reglamento Orgánico de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad*, aprobado mediante *Decreto 14/2021, de 18 de marzo*, no ha regulado este órgano colegiado, por lo que han quedado derogados los artículos que lo preveían.

<sup>34</sup> Previo a este nuevo Portal de Transparencia creado en el año 2016, existía otro para observar el deber de publicar en el mismo la información pública surgida a través de las evaluaciones de la Organización no gubernamental de Transparencia Internacional a las diferentes regiones autonómicas.

<sup>35</sup> Desde el inicio, el Portal contó con un número elevado de visitas por parte de la ciudadanía. Muestra de ello son los datos estadísticos de dichas visitas, que durante todo el año 2016 fueron los siguientes: a) visitas al Portal: 33.102; b) usuarios que han visitado el Portal: 19.986; c) media diaria de visitas: 107; d) páginas visitadas: 180.858; e) *media diaria de páginas visitadas*: 589; f) *páginas más consultadas*: *altos cargos* (29.914), *organización* (27.470), *retribuciones*: 21.916, *empleados públicos* (12.666), *instituciones* (11.814), *normativa* (7.967) y *contratación* (7.486).



formulación *on line* de la solicitud en la sede electrónica, método este último que se ha establecido como preferente al ejercitar los derechos reconocidos en la LTAIP, y se ha impulsado de manera permanente el Registro de solicitudes de acceso a la información pública<sup>36</sup>.

Acorde a lo recogido en la disposición adicional octava de la LTAIP, el Centro Directivo competente en materia de Transparencia realizó en el año 2015 una propuesta formativa al Instituto Canario de Administración Pública (ICAP), que aprobó el Plan de Formación para el año 2016, con diferentes actividades instructivas en materia de elaboración, difusión y puesta a disposición de cualquier persona de la información derivada de la actuación de la Administración Pública. Todo ello sin perjuicio de que la Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana iniciara diversas actividades formativas orientadas al personal de toda la Comunidad Autónoma así como a las asociaciones inscritas en el Registro público correspondiente. Desde este momento, anualmente, todos los planes formativos del ICAP han venido proponiendo cursos y jornadas en materia de transparencia, orientados a promover el desarrollo integral de los empleados públicos en esta materia.

Por lo que respecta a la coordinación con el resto de organismos públicos, y destacando las actuaciones primigenias llevadas a cabo en los dos primeros años de implantación de la LTAIP, durante los años 2016 y 2017 se mantuvieron con periodicidad reuniones de coordinación, de fijación de criterios interpretativos y de intercambio de información, tanto entre la *Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana* y el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Estatal*, como con el *Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias*, como «*órganos garantes del fomento, análisis, control y evaluación de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública*», con la finalidad de lograr una adecuada implantación de la regulación en la materia a nivel estatal y autonómico.

En relación a la esfera insular y local, se convocaron reuniones de coordinación entre los responsables políticos y técnicos del Centro Directivo competente en materia de Transparencia y de todas las *áreas de transparencia y participación ciudadana de los Cabildos insulares*; así como reuniones institucionales con *representantes de diversos municipios de Canarias*. Y por lo que respecta al ámbito autonómico, en el contexto

---

<sup>36</sup> En los inicios del Portal, las solicitudes de acceso presentadas en el año 2016 ante los Departamentos, incluyendo a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales, así como al resto del sector público autonómico -a las entidades de derecho público, a las sociedades mercantiles y a las fundaciones públicas- se cuantificaron en un total de 170, distribuidas en los siguientes bloques: *institucional (1); organizativa (1); personal libre nombramiento (3); empleo en el sector público (10); retribuciones (3); normativa (2); servicios y procedimientos (32); económico-financiero (12); patrimonio (1); planificación y programación (1); obras públicas (1); contratos (75); convenios y enmiendas de gestión (5); concesión de servicios públicos (5); ayudas y subvenciones (3); ordenación del territorio (5); estadística (10).*



de la *I Conferencia Autonómica de Participación Ciudadana* celebrada a principios del año 2016 en Zaragoza, se debatieron por casi la totalidad de las Comunidades Autónomas las estrategias, planes y proyectos que se habían venido aprobando en los últimos años, tanto en materia de participación ciudadana, como de transparencia; si bien, fue en el marco de la *II Conferencia Autonómica de Participación Ciudadana*, que se desarrolló en Tenerife el 28 de octubre de 2016, donde se entregó a todas las Regiones autonómicas la "Carta de Zaragoza para la Promoción de la Participación Ciudadana", aprobada en la I Conferencia, y se creó la *Red Autonómica de Participación Ciudadana*, como espacio colaborativo de reflexión y debate de las diferentes Autonomías para el «*fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos, impulsando el desarrollo de la democracia participativa y de la transparencia en las Administraciones Públicas*». Tras varios encuentros de esta Red en los últimos años, en el momento de redacción de estas líneas, el último ha sido celebrado en Asturias durante los días 10 y 11 de noviembre de 2021, y se prevé una futura Conferencia para el año 2022 en Zaragoza.

No podemos desconocer que anualmente se evalúa el Índice de Transparencia en la Comunidad Autónoma de Canarias (ITCanarias), primero, por la *Organización no gubernamental de Transparencia Internacional*<sup>37</sup>, luego por el *Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno*<sup>38</sup> y, en el momento actual, por el *Comisionado de la Transparencia y Acceso a la Información Pública*, a través de una herramienta propia denominada T-Canaria, que evalúa al sector público canario y, en concreto, a la *Comunidad Autónoma*, los *Cabildos*, los *Ayuntamientos* y las *entidades dependientes* de esas Administraciones, así como a las *Corporaciones de derecho público* y *Colegios profesionales*, y a las *entidades privadas subvencionadas con más de 60.000 euros del Gobierno de Canarias*<sup>39</sup>. Asimismo, se ha creado el *Premio de Excelencia a la*

---

<sup>37</sup> Del informe de 16 de diciembre de 2016 (INCAU 2016) de la *Organización no gubernamental de Transparencia Internacional* -que evaluaba el nivel de transparencia de las Comunidades Autónomas cada dos años- se constata que la Comunidad Autónoma de Canarias escaló siete puestos del año 2014, alzándose hasta el puesto octavo, con un índice de mejoría del 18,8%, superando su puntuación (95) a la media nacional (94 puntos sobre 100), y logrando la máxima puntuación (100 puntos) en el derecho de acceso a la información, la página web, las relaciones con los ciudadanos y la participación ciudadana.

<sup>38</sup> El primer paso en cuanto a la metodología para la evaluación de la transparencia -tras una propuesta formulada por la *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas*, de octubre de 2015- se asumió, en el último trimestre del citado año, gracias a unas "fichas de evaluación" y sus instrucciones elaboradas por el Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno, que fueron adoptadas por la Comunidad Autónoma de Canarias y por el resto de las Comunidades. A posteriori, tras múltiples reuniones entre el Comisionado de Transparencia, técnicos de la Dirección General de Transparencia del Gobierno de Canarias, representantes políticos y con la Fecam, con fecha de 9 de marzo de 2016, se acordó realizar la evaluación a través de unas fichas que, siguiendo el modelo estatal, fueron remitidas a las diferentes Administraciones públicas obligadas, y se amplió el plazo para la presentación ante el Parlamento de Canarias del informe anual por parte del Comisionado, más allá del máximo fijado legalmente, el 31 de marzo de cada año.

<sup>39</sup> T-Canaria es una aplicación informática que ha logrado numerosos reconocimientos y que fundamenta la evaluación de la transparencia en cuatro pilares conocidos por sus siglas, basados en



*Transparencia Digital en Canarias y el Sello de Calidad a la Transparencia Digital en Canarias*, para reconocer anualmente por el *Comisionado de la Transparencia y Acceso a la Información Pública* la excelencia y las mejores prácticas en el desempeño de la transparencia digital a través de los portales de transparencia por parte de las organismos y entidades que conforman el ámbito subjetivo de la LTAIP.

Por último, las diversas estrategias y planes de mejora y modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias han ido definiendo el camino en esta materia<sup>40</sup>. Asimismo, se ha presentado recientemente el *Portal de Gobierno Abierto*, durante las *II Jornadas El Gobierno Abierto como eje de actuación de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible*, así como el *Portal de Datos Abiertos* y el de *Participación Ciudadana*, y una renovación del *Portal de Transparencia*<sup>41</sup>. Desde el punto de vista normativo, se requiere un marco regulatorio adecuado que garantice la seguridad jurídica, por lo que ya se trabaja en el *Anteproyecto de ley reguladora de Gobierno Abierto de Canarias*; y del mismo modo, es un requisito insoslayable proseguir con la digitalización de la Administración autonómica en el marco del recientemente aprobado *Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*.

---

cuatro indicadores que son: el ICS, cumplimiento del soporte web; el ICPA, cumplimiento en publicidad activa; el ITV, el de transparencia voluntaria; y el ICIO, cumplimiento de información obligatoria. Es importante reseñar la evolución favorable en materia de transparencia que los informes del Comisionado han reflejado en las anualidades 2017, 2018, 2019, tanto por lo que respecta a los resultados, como a las entidades objeto de evaluación. Así, con carácter general, en el año 2019: "*La Transparencia pasa de 3,14 puntos en 2016 a 6,46 en 2019. La nota media de transparencia de las 98 instituciones de Canarias pasa de 5,36 puntos en 2018 al 6,46 en 2019. Los portales de transparencia de los siete Cabildos mejoran casi un punto en el Índice de Transparencia de Canarias. En 2019, todavía 25 de los 88 ayuntamientos no alcanzan los 5 puntos; los colegios profesionales y cámaras tuvieron un 4,5 en transparencia en 2019 y dos de cada tres entidades subvencionadas por el Gobierno de Canarias presentaron por primera vez su declaración de transparencia*" (<https://transparenciacanarias.org/evaluacion/rendicion-de-cuentas-transparencia-canarias-2019/>).

<sup>40</sup> Las fases adoptadas por la Administración Canaria se han materializado, en primer lugar, en el *Acuerdo para la Gobernabilidad 2015-2019 -Pacto por el crecimiento y el progreso social y económico de Canarias-* que plasmó las políticas de "Gobierno Abierto" como acción núm. 2, del Eje programático núm. 4. En análogos términos y en el ámbito de la *Estrategia Canaria de Gobierno Abierto*, aprobada a mediados del año 2016, se recogió la *Estrategia de simplificación administrativa y reducción de cargas burocráticas de la Administración Pública Canaria*. De forma más recientes destacan el *Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba la implantación de un sistema simplificado de Dirección por Objetivos de la Administración Autónoma Canaria*, de fechas 3 y 4 de septiembre de 2020, así como la Orden que permite su despliegue para las anualidades 2021, 2022 y 2023 en la Consejería Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de fecha 29 de octubre de 2021, donde se incorporan los programas concretos en materia de participación ciudadana y transparencia. Con anterioridad, *vid.* RODRÍGUEZ PÉREZ, M.A. (2007).

<sup>41</sup> Para un estudio en profundidad de las mejoras de apertura de datos en la Administración Autónoma Canaria, *vid.* OTERO PAZ, I. (2021).





#### 4. CONCLUSIONES

*Primera.-* La transparencia como principio rector de actuación en la gestión pública comienza a implantarse en el Derecho comunitario con la naturaleza jurídica de derecho fundamental. Aun así, la creación de su régimen jurídico, y en concreto *el procedimiento de acceso a la información pública*, ha quedado configurado desde un punto de vista procedimentalista, lo que pudiera desvirtuar a la transparencia incluso en su propia definición conceptual.

*Segunda.-* La implantación en España ha sido fruto de años de intensos trabajos, especialmente de grupos de ciudadanos que a través de organizaciones no gubernamentales reivindicaban normalizar una actuación de la Administración pública bajo el principio rector de "la transparencia"; que nuestra Constitución española ya amparaba en uno de sus preceptos en relación *al acceso a los archivos y registros*, y que el propio Tribunal Supremo dictaminaba implementar en el ordenamiento jurídico español.

En Canarias, la *Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública*, aprobada por unanimidad de los grupos políticos parlamentarios, es una de las acciones legislativas más innovadoras en el panorama nacional, por lo que se refiere a la información que debe ser *publicada en el Portal de Transparencia*, a la regulación del *régimen sancionador* o al *Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que es elegido/a por mayoría de tres quintas partes del Parlamento de Canarias.

*Tercera.-* Las principales dificultades que hemos advertido en la aplicabilidad del marco regulatorio de la transparencia se centran en las dilaciones y demoras en el suministro de la información pública o en la automatización de la información; pero todo ello debe verse como una oportunidad de mejora a través del desarrollo del régimen sancionador en materia de transparencia, del que es modelo la legislación canaria, y de incentivos y premios a los empleados públicos que cumplan con esta práctica.

*Cuarta.-* Si bien los avances normativos los podemos observar, por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública, sólo serán alcanzables si existe un verdadero cambio cultural de todos los empleados públicos implicados, incluyendo, entre otros, a los miembros de las juntas consultivas de contratación administrativa. La transparencia es un límite a otros derechos, y especialmente se debe favorecer en orden a *la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos*, aunque interpretada en términos legales.



*Quinta.-* Es importante reseñar la compleja ponderación del conflicto de intereses entre la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos* y la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. La seguridad de los datos debe ser protegida, entre otras formas, a través de las normas técnicas de interoperabilidad y, desde el punto de vista procedimental, extendiéndose a los propios *actos administrativos, informes* y demás *documentos* que obran en el seno de la Administración pública, por lo que se refiere a las técnicas de su elaboración por el personal al servicio de la misma.

*Sexta.-* En definitiva, *¿cuál debe ser el objetivo último de una Administración transparente, teniendo en cuenta la fuerza expansiva del artículo 23.1 de la Constitución española sobre la participación ciudadana en las políticas públicas y la consecución de objetivos excelentes?* La respuesta debe ir más allá de las previsiones contenidas en las actuales leyes de transparencia, teniendo en cuenta, además, el horizonte venidero, donde nos encontramos con el despliegue del big data, el blockchain, el gobierno abierto, la aplicación de la automatización de la gestión y de la inteligencia artificial y, en general, los servicios digitales; un momento en el que el marco regulatorio y la transparencia de las políticas públicas juegan un papel crucial para su implantación en el ordenamiento al amparo del principio de seguridad jurídica.



## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. 2014. *Estudio comparado sobre la normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, Madrid: INAP,

DEL CASTILLO VÁZQUEZ, I.C. 2007. "Transparencia, acceso a la documentación administrativa y protección de datos de carácter personal", *Foro, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, núm. 6: 231-254.

GUICHOT REINA, E. 2009. *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Madrid: Civitas,

GUICHOT REINA, E. (coord.). 2014. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid, Tecnos.

MARTÍN DELGADO, I. (dir.) Y MORENO MOLINA, J.A. (dir.). 2020. *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Madrid, lustel.

OTERO PAZ, I. 2021. "El portal de datos abiertos en Canarias", *Revista Española de Transparencia*, núm. 13: 319-329.

PIÑAR MAÑAS, J.L. (dir.). 2014. *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, Madrid: Reus.

RODRÍGUEZ PÉREZ, M.A. 2007. *Políticas de Mejora y Modernización de las Administraciones Públicas. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, Instituto Canario de Administración Pública.

VALERO TORRIJOS, J., y FERNÁNDEZ SALMERÓN, J. (coords.). 2014. *Régimen Jurídico de la transparencia del Sector Público del Derecho de Acceso a la reutilización de la información*, Pamplona: Aranzadi.