

Dossier de prensa

Informe anual

**Evaluación del cumplimiento de la Ley 12/2014, de
Transparencia de Canarias en 2016**

Resumen ejecutivo
Conclusiones

Resumen ejecutivo

1. Sobre el Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias)

A. Cálculo del índice.

En el estudio del año 2016 hemos optado por profundizar en el nivel de análisis de la publicidad activa de los portales de transparencia de las instituciones canarias, más allá del que llevamos a cabo para el año 2015. Ahora hemos señalado valores a los ítems de obligaciones informativas contenidos en la Ley canaria para determinar indicadores que, aun no siendo definitivos, nos vayan acercando a una mejor medición de la transparencia de las instituciones canarias.

Destacamos y advertimos desde el inicio que esta calificación numérica constituye una primera aproximación sobre el cumplimiento de la publicidad activa de las administraciones públicas canarias; ya que no existe todavía un procedimiento concertado con los órganos garantes de la transparencia que permita realizar mediciones en el cuádruple nivel local, insular-provincial, autonómico y estatal. Las evaluaciones que han realizado entidades privadas en ningún caso miden el grado de cumplimiento de las leyes, sino la presencia mayor o menor en las webs oficiales de algunos contenidos informativos que han considerado más importantes.

Es por ello que el análisis que sigue se ha de considerar como un primer Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias). Y constituye un Índice que será afinado y mejorado en ejercicios sucesivos, bien por su propia evolución, bien porque se asuma un modelo homogéneo para todas las comunidades autónomas. Y, aunque se ha ordenado por puntos, no será un ranking definitivo hasta que, en ejercicios posteriores y con más medios aplicados a esta tarea, se puedan evaluar con mucho más detalle los portales de transparencia.

Este Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias) es útil, sin embargo, para conocer tanto a aquellas instituciones que mejor cumplen sus obligaciones de publicidad activa como aquellas otras que ignoran totalmente el mandato legal de transparencia, esencial en cualquier sociedad democrática. Entre unas y otras se encuentran aquellas instituciones que ocupan lugares intermedios.

B. Evaluación de la transparencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El indicador de transparencia de la Comunidad Autónoma de Canarias se sitúa en un nivel más que aceptable - 7,69 – y coincide con los análisis realizados recientemente por Transparencia Internacional España, al evaluar con otros parámetros completamente diferentes a todas las comunidades autónomas españolas. Ha de señalarse que para el ejercicio analizado de 2016 no se han tenido todavía en cuenta la plasmación de las obligaciones de transparencia de las entidades vinculadas al sector público autonómico (organismos autónomos, empresas, consorcios, fundaciones, etc.) para el cálculo del indicador atribuido al Ejecutivo canario en Índice de Transparencia de Canarias, como ocurrirá en el futuro a medida que el avance de la evaluación se extienda en profundidad y en amplitud. De haberse considerado el esfuerzo informativo que la Ley (LTIP) exige al sector público autonómico, la puntuación de la comunidad autónoma se hubiera reducido; como lo hará en el futuro si no se mejora en los próximos meses en el nivel de transparencia de sus organismos y entidades dependientes.

C. Evaluación de la transparencia de los cabildos insulares.

Sobresalen los cabildos de Tenerife, Gran Canaria y la Palma, mientras que El Hierro, Lanzarote y Fuerteventura deben hacer un esfuerzo mayor en cuanto a la publicidad activa expresada en sus portales de transparencia y en sus webs. Tampoco en este caso se ha tenido en cuenta el sector público vinculado a las corporaciones insulares, donde se habrán de producir mejoras en los próximos meses si se desea mantener o mejorar los ajustados niveles actuales en la evaluación que se haga sobre el ejercicio de 2017.

D. Evaluación de la transparencia de los ayuntamientos.

I. Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes.

Los cinco ayuntamientos más destacados de este grupo son Las Palmas de Gran Canaria, Arrecife, Los Realejos, San Cristóbal de La Laguna y Candelaria, mientras que los cinco con menores puntuaciones son La Orotava, Agüimes, Adeje, Granadilla de Abona y La Oliva. Es evidente que la inmensa

mayoría han de hacer un esfuerzo mayor por mejorar la publicidad activa de sus actuaciones en sus portales de transparencia y webs.

II. Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes.

Los ayuntamientos más destacados de los municipios de menos de 20.000 habitantes son Fasnia, Frontera, Güímar, Arico y El Sauzal; seguidos de San Juan de la Rambla, Valverde, Tuineje y Santiago del Teide, que también obtienen puntuaciones superiores a cinco. Cabe destacar que el hecho de que los dos primeros ayuntamientos tengan un 100% en la comprobación del portal no significa que publiquen toda la información obligatoria, sino que respecto de la metodología empleada para los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes (análisis a nivel de tipo de información) han obtenido ese porcentaje.

Los seis peores ayuntamientos de este grupo, todos con un 0,00% en la evaluación del portal, son Artenara, Breña Baja, Puntallana, Antigua, Santa Brígida y Los Silos.

2. Actividades de evaluación de la transparencia para el cálculo del Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias).

A. Instituciones y otros sujetos obligados por la Ley 12/2014 de transparencia de Canarias.

I. Marco normativo

Si bien para 2016 solo se ha tenido en cuenta la evaluación de la transparencia de las instituciones canarias (Gobierno, cabildos, ayuntamientos y universidades) y no sus organismos vinculados o dependientes, por lo general con más baja definición de sus obligaciones de publicidad activa. Tales organismos serán evaluados con más precisión y profundidad en el próximo ejercicio y, de no mejorar, lastrarán a la baja la puntuación obtenida por las instituciones de las que dependen. Sobre ellos hemos realizado un primer ejercicio de análisis muy somero, que se intensificará el próximo año y computará en la valoración global del Gobierno de Canarias, cabildos y ayuntamientos, que hasta ahora no han ejercido un control muy cercano sobre este tipo de entidades dependientes en esta materia. A esos efectos, una buena práctica futura será incluir anualmente su auditoría de transparencia

como un capítulo más de las que cada año rinden sobre sus aspectos económico-financieros.

II. Identificación de los sujetos obligados

Así, las letras a), b), c), d) y e) del artículo 2.1 de la LTAIP determinan los sujetos obligados del sector público en Canarias, tanto autonómico como local, Las instituciones y entidades dependientes obligadas por la Ley de Transparencia son en Canarias un total de **394** en el año 2016, frente a las **389** del año 2015. Este incremento de cinco nuevos sujetos obligados es el resultado de 18 altas y 13 bajas de entes en el censo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los sujetos obligados por el artículo 3 de la Ley 12/2014 (“partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario”) no han sido determinados aún por el Gobierno de Canarias, ni existe información pública ni se ha trasladado a este Comisionado datos sobre los que percibieron ayudas o subvenciones en 2016 (y sus cuantías) con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario. Esto ocurre en buena medida porque la base de datos de ayudas y subvenciones no funciona correctamente y la información que se publica en el Boletín Oficial de Canarias está fundamentalmente compuesta por imágenes que impiden su tratamiento informático.

Uno de los objetivos de mejora de este año del Gobierno de Canarias ha de ser la publicación en su portal de transparencia de aquellos sujetos obligados a ejercer la publicidad activa sobre el empleo de los fondos públicos facilitados por la Comunidad Autónoma, con sus correspondientes enlaces.

III. Determinación de los sujetos obligados que se evalúan.

Ante la falta de una metodología global y conjunta aplicable en todas las comunidades autónomas, el Comisionado ha optado, al igual que el año pasado, por solicitar a los sujetos obligados, en un archivo Excel, los datos relativos a la publicidad activa y al derecho de acceso a la información pública.

E introdujimos este año como novedad la cumplimentación de un cuestionario en formato web.

En función de los medios que se disponen, en este segundo informe que rinde el Comisionado de Transparencia ante el Parlamento de Canarias se atribuye una ponderación numérica para conformar el ITCanarias a las siguientes instituciones de primer nivel obligadas a la publicidad de sus actuaciones en el portal de transparencia o web: la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, los siete cabildos insulares, los 88 ayuntamientos canarios y las dos universidades públicas canarias. Las 81 entidades dependientes del Gobierno de Canarias se han analizado solo orientativamente, sin llegar a ponderaciones numéricas o índices. Sobre los mismos se profundizará en el informe del próximo año.

B. Metodología.

I. Contestación a los requerimientos del Comisionado.

Por tanto, de los 96 sujetos obligados a los que se requirieron el cuestionario y las fichas de evaluación, respondieron al cuestionario web 88 sujetos obligados; o sea, el 91,66% del total de los requeridos; y a las fichas Excel de evaluación, 71 obligados, esto es, el 80,68% del total (frente al 38,54% del año anterior). Por tanto, respondieron al Comisionado la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, los siete cabildos insulares y los 80 ayuntamientos.

Por el contrario, no atendieron a ninguno de los requerimientos de información del Comisionado los ayuntamientos de Granadilla de Abona, La Oliva, Pájara, El Paso, Los Silos, Tazacorte, Tijarafe y La Victoria de Acentejo.

C. Evaluación de las instituciones canarias.

I. Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (Gobierno de Canarias)

- a) Publicidad activa

El portal de transparencia de la Comunidad Autónoma de Canarias ha recibido en 2016 un total de 187.168 visitas de 20.781 ciudadanos, lo que significa un ratio del 0,99% de la población de Canarias en 2016, cifrada en 2.101.924 habitantes. Teniendo en cuenta que parte de las visitas son del exterior, se aprecia que menos de uno de cada cien canarios visita el portal; a pesar de que el conjunto del portal web del Ejecutivo canario (del que el portal de transparencia es una parte) se encuentra entre los veinte sitios webs más visitados por los ciudadanos que acceden a internet desde Canarias. Ni cuando se creó el portal en 2014 ni más adelante ha disfrutado de una mínima campaña de difusión (como también ha ocurrido en el caso del portal estatal y en la mayoría de los autonómicos). Y es de esperar que la partida presupuestaria contemplada en este ejercicio para la publicidad institucional de la transparencia en Canarias pueda ejecutarse. Porque es necesario incentivar el conocimiento de los portales y el del resto de las potencialidades de las normas de transparencia; así como incrementar su accesibilidad y usabilidad.

Llama la atención que entre las diez páginas más visitadas-que reciben el 64% el tráfico total - ninguna lo sea de información económico-financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias, a pesar de la preocupación de la ciudadanía por la crisis que vivimos y los recortes presupuestarios; ni tampoco de contratos públicos, tan vinculados a los casos de corrupción política; si bien es cierto que la consulta de contratos aparece entre los quince primeros.

La información que sobre las entidades autónomas o vinculadas se recoge en el portal de transparencia del Gobierno de Canarias es desigual (según las consejerías o departamentos de las que dependen) y en general mucho menor y más ambigua que la que aportan los departamentos.

Entre los organismos autónomos y entes dependientes del Gobierno es el Servicio Canario de Empleo (SCE) el que realiza un esfuerzo de transparencia activa más amplio, mientras el mayor organismo autónomo, el Servicio Canario de Salud (SCS), no tiene portal de transparencia ni informa sobre sus obligaciones de publicidad activa en su web y ha mantenido un largo oscurantismo respecto a datos de alto interés para la opinión pública como son las listas de espera.

En el próximo ejercicio, la publicidad activa de los organismos dependientes será sometida a la misma evaluación que la de los departamentos del Ejecutivo canario y computará en la valoración del conjunto de la Comunidad Autónoma; de forma que habrá de experimentar un notable avance para que no penalice o sea un lastre en la puntuación final obtenida por el Gobierno de Canarias.

b) Derecho de acceso

Durante el año 2016, se presentaron ante la administración pública del Gobierno de Canarias, organismos autónomos, entes públicos y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de la misma 170 solicitudes de acceso a la información pública frente a las 91 del año anterior. De éstas, 106 lo fueron ante las distintas consejerías de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (el 62,35% de las solicitudes) y 64 fueron dirigidas a organismos autónomos administrativos dependientes de la misma (el 37,65%).

La relación nominal de las preguntas fue requerida por el Comisionado, pero no le fue facilitada, a pesar de ser un documento de información pública al que tiene derecho de acceso cualquier ciudadano que lo solicite en base, precisamente, a la propia Ley de Transparencia. Y su publicación en los portales de transparencia constituye un ejercicio voluntario de buena práctica que llevan a cabo algunas administraciones.

En relación a esta información remitida por el Gobierno de Canarias hay que indicar que, si bien en el apartado de solicitudes presentadas en la Consejería de Sanidad figuran solo 4 solicitudes; lo cierto es que al Comisionado de Transparencia le constan que se han presentado 11 reclamaciones por información no entregada, por lo que dicha cifra no puede ser correcta y evidencia la necesidad de contar con un sistema de registro mejor.

A pesar de que el año pasado se aprobó la Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de 16 de junio de 2016, por la que se regula la organización y funcionamiento del registro electrónico de solicitudes de acceso a la información pública (BOC 121, de 24.6.2016)¹, es evidente que no se ha logrado un buen sistema de gestión todavía; y ni siquiera se ha facilitado la relación completa de las preguntas realizadas por los ciudadanos; siendo así que existen casos de buenas prácticas en los que algunas comunidades hacen públicas, incluso y previamente anonimizadas, las respuestas completas.

II. Cabildos insulares

a) Publicidad activa

¹<http://www.gobiernodecanarias.org/libroazul/pdf/74733.pdf>

De los siete cabildos insulares, seis disponen de portal de transparencia y solo El Hierro no cuenta con el mismo. En 2015 solo cuatro cabildos contaban con portal de transparencia.

La información que se publica en estos seis portales no está agrupada conforme a las rúbricas o títulos de la Ley 12/2014 de transparencia (LTIP), o de la citada Ley 8/2015 de cabildos, que sigue una estructura similar a aquella en cuanto a la información a publicar. Es más, solo el Portal de Cabildo de Gran Canaria hace referencia a la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública y a la Ley 8/2015, de 8 de abril, de cabildos insulares. Los demás portales solo hacen referencia a la legislación estatal, en lo que es un claro error por omisión que han de subsanar.

b) Derecho de acceso

Durante 2016 se presentaron en los siete cabildos un total de 89 solicitudes de acceso a la información pública frente a las 15 presentadas en el año anterior. Es decir, el número de solicitudes se multiplicó por seis. De ellas, el Cabildo de Tenerife fue el que mayor número de solicitudes recibió, con 49 (55,06% del total); seguido por el Cabildo de Gran Canaria con 23 (25,84%) y por el de Lanzarote, con 12 (13,48%), cerrando el cómputo el Cabildo de Fuerteventura con 5 (5,62%). Por su parte, los cabildos de La Palma, La Gomera y El Hierro no recibieron solicitud alguna.

En relación a esta información remitida por los cabildos Insulares hay que indicar que, si bien en el apartado de solicitudes presentadas en los cabildos de El Hierro y La Gomera figuran cero solicitudes presentadas, al Comisionado de Transparencia le constan que nos han presentado una reclamación por denegación de información del Cabildo de El Hierro y 16 reclamaciones en el Cabildo de la Gomera, por lo que dichas cifras no pueden ser correctas.

III. Ayuntamientos

a) Publicidad activa

De los 88 ayuntamientos existentes en Canarias, 81 disponen de un portal de transparencia en 2016 para publicar la información a la que están obligados, frente a los 70 del año 2015. Quedan, por tanto, a fecha de este informe, 7 ayuntamientos pendientes de construir y publicar la información que obliga la

LTAIP en sus portales de transparencia frente a los 18 ayuntamientos que no tenían portal el año pasado. En términos porcentuales, el 92,05% de los ayuntamientos canarios disponen en 2016 de un portal de transparencia frente al 79,54% en el año 2015, mientras que solo el 7,95% no dispone del mismo.

Los nuevos ayuntamientos que cuentan con portal de transparencia son: Arona, Arucas, Barlovento, Breña Baja, Buenavista del Norte, Icod de los Vinos, Pájara, Puntagorda, El Rosario, El Tanque, Santa Lucía y Vega de San Mateo. Por el contrario, el Ayuntamiento de Antigua tenía portal de transparencia en el informe de 2015 y no tiene Portal en 2016.

A su vez, de los 81 ayuntamientos que cuentan con portal de transparencia, 37 publican la información conforme a la sistemática de la Ley 12/2014 de transparencia, agrupando la información siguiendo las rúbricas o títulos de la misma; mientras que los 44 ayuntamientos restantes, aun teniendo portal de transparencia, no lo han adaptado y publican la información sin seguir las rúbricas o títulos de la Ley canaria 12/2014 de transparencia, por lo que no podrán cumplir con su obligación legal.

En el informe de este año se ha efectuado un análisis distinto de los portales de transparencia de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y los de menos de dicha cifra, dada la diferencia de medios tecnológicos y personales de ambos tipos de municipios y la posible asistencia que estos últimos pudieran recibir de su cabildo Insular, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias.

Sin embargo, a veces el tamaño no ha sido óbice para realizar un buen ejercicio de transparencia activa en los portales de transparencia. Especialmente destacables son los resultados de ayuntamientos como Fasnía, Frontera, Güímar, Arico y El Sauzal, que son los que más destacan en el grupo de los municipios de menos de 20.000; si bien hay que precisar que se les ha evaluado con menores requisitos de detalle que a los mayores, por lo que sus resultados no se pueden comparar con los alcanzados por los 27 mayores de 20.000 habitantes.

i. Municipios de más de 20.000 habitantes

En la evaluación de estos ayuntamientos se constata que existen 1.649 enlaces en los portales de transparencia (el 51,52%) y 1.552 enlaces en las páginas web o sedes electrónicas (el restante 48,48 %) a la información

publicada; lo que hace un total de 3.201 enlaces de publicidad activa entre ambos, frente a los 1.044 enlaces recibidos en 2015.

Si atendemos a la evolución del número de enlaces, en el año 2015 había una media de 130,5 enlaces de publicidad activa por ayuntamiento, mientras que en 2016, la media es de 139,17. No se ha producido enriquecimiento notable de la información aportada el año anterior, tal como sea comentado en el caso de los cabildos.

ii. Municipios de menos de 20.000 habitantes

En estos ayuntamientos existen 3.189 enlaces en los Portales de Transparencia (el 65,21%) y 1.701 en las páginas web o sedes electrónicas (el restante 34,79%) a la información publicada, lo que hace un total de 4.890 enlaces de publicidad activa entre ambos, frente a los 1.149 enlaces recibidos en 2015.

Si atendemos a la evolución del número de enlaces, en el año 2015 había una media de 60,47 enlaces de publicidad activa por ayuntamiento, mientras que en 2016, la media es de 122,25.

Esta evolución evidencia que la transparencia activa ha mejorado más este año en los ayuntamientos pequeños, que en 2015 presentaban peores ratios.

b) Derecho de acceso a la información

i. Municipios de más de 20.000 habitantes

Si atendemos al estado de tramitación de las solicitudes, se observa que 544 solicitudes de acceso a la información fueron resueltas expresamente, existiendo 28 solicitudes pendientes de resolver a 31 de diciembre de 2016, de las cuales cuatro se encontraban dentro del plazo de resolución y 24 se entendían desestimadas por silencio administrativo, al haber transcurrido dicho plazo. A la hora de analizarlos se ha de tener en cuenta que los ayuntamientos han respondido con diferentes criterios al calificar lo que es una solicitud de información afectada por la normativa de transparencia. Es por ello que Arona e Ingenio tienen un alto número de solicitudes, al haber incluido peticiones de carácter urbanístico que históricamente las administraciones municipales no tramitaban por esta vía. En el próximo año procuraremos clarificar mejor esta cuestión.

Las Palmas de Gran Canaria tenía a 31 de diciembre de 2016 pendiente de resolver, fuera de plazo, el 100% de sus trece solicitudes de derecho de acceso que le habían presentado los ciudadanos; La Laguna tenía 2 pendientes, dos tercios de las tres presentadas; y Mogán, una de las tres presentadas; y Arona apenas 0,3%, entendiéndose todas ellas desestimadas por silencio administrativo.

Es procedente destacar en este punto que, frente a la deficiente atención que el conjunto de las áreas departamentales del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria han prestado a las trece solicitudes de información que recibieron en 2016, el área que gestiona la publicidad activa (portal de transparencia) ha sido una de las que más ha avanzado en Canarias en 2016; y no solo por replantear completamente el portal, con criterios de usabilidad más avanzados, sino por publicar en abierto las propias preguntas a las que no responden los departamentos o empresas dependientes de la corporación. También logró la aprobación en febrero de la ordenanza de transparencia más ambiciosa de las que existen en Canarias y un buen procedimiento interno de gestión de las solicitudes. Pero ha de quedar bien patente que el primer ayuntamiento de Canarias no puede negarse a responder a la inmensa mayoría de las preguntas que los ciudadanos le han hecho por esta vía.

Pero la justa correspondencia a estos avances ha de ser la respuesta efectiva a las preguntas de los ciudadanos. La nueva ordenanza de transparencia del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria puede descargarse en la nota a pie de página².

ii. Municipios de menos de 20.000 habitantes

En estos municipios destaca el ayuntamiento de La Matanza con 20 solicitudes (34,48% del total), seguido de Arico y Arafo, con 13 y 12 solicitudes respectivamente, y a mayor distancia, Frontera (5), El Rosario (3) y Teror (3). Por su parte, Fasnia y Santiago del Teide solo tuvieron una solicitud. El resto de ayuntamientos han respondido en sus fichas de evaluación que no tuvieron solicitudes de acceso a la información pública.

No obstante, nos consta la realización durante 2016 de un trabajo de fin de grado en la Escuela Superior de Ingeniería y Tecnología, de la Universidad de La Laguna, titulado *“Medidas de mejora de la Transparencia en Canarias.*

²<http://www.laspalmasgc.es/es/transparencia/informacion-sobre-la-corporacion-municipal/informacion-sobre-normas-e-instituciones-municipales/ordenanza-reguladora-de-la-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-reutilizacion-informacion-publica/>

Visualización a través de Mapas Web” de D. Javier Pestano Ron formuló una serie de solicitudes de derecho de acceso a todos los ayuntamientos de la isla de Tenerife y, sin embargo, los ayuntamientos de Buenavista del Norte, La Guancha, Güímar, San Juan de la Rambla, San Miguel de Abona, Santa Úrsula, El Sauzal, El Tanque y Tegueste han respondido al Comisionado que no tuvieron ninguna solicitud de acceso a la información pública. Ya se han referido en el bloque anterior la relación de las tres preguntas realizadas a todos los ayuntamientos. Tanto estos datos como los contactos mantenidos con los ayuntamientos a través de la FECAM han evidenciado la ausencia de procedimientos o protocolos internos que permitan derivar correctamente las preguntas desde el registro al área o persona encargada de la transparencia; que a su vez ha de remitirlo al área donde la información esté disponible y controlar si los datos se deniegan o si se envían al solicitante; manteniendo una sencilla base de datos actualizada; para que sea posible la realización del informe anual que la Ley exige cada año. A esos efectos, el próximo año el Comisionado solicitará la relación nominal de todas las preguntas.

De las 42 resoluciones adoptadas, en 37 se concedió el acceso a la información solicitada, esto es, en el 88,10% de las solicitudes resueltas, si bien solo representan el 63,79% de las presentadas.

IV. Comprobación de los portales, sedes electrónicas y páginas web del sector público autonómico.

Los resultados evidencian que solo un tercio de las 78 entidades vinculadas o dependientes del Gobierno de Canarias ofrecen información en al menos la mitad de los “tipos de información” y no siempre completa. Ello no quiere decir que solo sean las entidades de ese tercio las únicas que están trabajando bien; porque algunos de los que están por debajo de ese nivel ofrecen buena información en dos ítems importantes como son “planificación y programación” y “contratos” y, aun no reflejando puntuación en más de la mitad de las casillas, allí donde la ofrecen es buena y afecta a temáticas sensibles.

De las todas ellas, destacan dos organismos autónomos: Servicio Canario de Empleo (SCE), Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA). Los dos obtienen los resultados más positivos, sin duda reflejo de un mayor esfuerzo en el cumplimiento de la Ley de Transparencia, que es justo reconocer y estimular.

Causó justificada sorpresa y rechazo social el hecho de que se interrumpiera desde el pasado mes de enero la actualización mensual de sus estadísticas

sobre las listas de espera sanitarias del Servicio Canario de Salud, uno los indicadores esenciales de rendición de cuentas de todo el sector público canario. Es decir, se produjo todo un retroceso en la transparencia de este indicador.

Entre los que menos información aportan en sus webs o portales de transparencia hay que citar a los que, según se puede apreciar en el cuadro 17 de este informe, no tienen ni página web, ni sede, ni portal; en muchos casos por ser entidades o empresas ya inoperativas pero que mantienen su personalidad jurídica todavía en activo. Pero también a otras que, siendo relevantes, ofrecen poca información sobre sí mismas en sus páginas webs; no incluyen los contenidos que determina la Ley de Transparencia de Canarias (LTAIP). Es el caso del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, la Fundación Canaria de Acción Exterior, PROMOTUR, Museo Elder, Consorcio de la Zona Franca de Tenerife, Consorcio de la Zona Franca de Gran Canaria, VISOCAN o GESPLAN.

V. Comprobación de los portales de transparencia de las universidades públicas canarias.

Las dos universidades canarias solo publican íntegramente uno de los tipos de información “1. Información general”. En el resto de los apartados el nivel de información en la mayoría de los casos es muy insuficiente. Las universidades canarias han de hacer un esfuerzo en publicar la información a la que vienen obligadas; y más siendo instituciones de referencia en ámbito del conocimiento, que debieran convertirse en pauta y modelo de buenas prácticas para el resto de las instituciones.

Ninguna de las universidades públicas canarias llega a ser conceptuada en el estudio como “transparente”. Ambas son, según este informe, instituciones traslúcidas. Están situadas en un nivel medio-bajo del ranking hecho por la Fundación Compromiso y Transparencia; lugar en el que se encuentran la mayoría de instituciones académicas. La ULPGC cumple con 20 de los 26 indicadores y ocupa la posición número 12; junto con las universidades de Girona y de Salamanca. Por su parte, la ULL está en el puesto 15, al mismo nivel de transparencia que la Universidad de Sevilla y la Politécnica de Cartagena, con 16 indicadores publicados.

Las dos universidades canarias tienen claro margen de mejora. La ULPGC podría estar dentro del grupo de transparentes si tuviera a la vista pública los estados financieros y las cuentas anuales actualizadas. Por el contrario, la ULL

tendría que hacer un esfuerzo mayor y mostrar también otros indicadores para ascender en el ranking y abandonar el conjunto de traslúcidas.

VI. Comprobación de la publicidad de los contratos menores.

Se ha efectuado por el Comisionado la comprobación de todos los portales de transparencia, al objeto de verificar la correcta publicidad de los contratos menores, siendo el resultado el que se incorpora como **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** del Anexo I de este informe.

Puede concluirse que la información sobre contratos de las administraciones públicas sigue siendo muy insuficiente, ya que las áreas de contratación son por lo general las últimas en incorporarse a la plena gestión electrónica de sus expedientes, lo que facilita su trazabilidad y tratamiento informativo. Dada la desconfianza generalizada que se ha extendido sobre el conjunto de las contrataciones públicas, en el futuro la evaluación de la transparencia en la contratación será una de las auténticas piedra de toque del control de la transparencia; área en la que deberá producirse una colaboración mucho más estrecha entre los órganos garantes del derecho a saber y los órganos auditores de la cuentas públicas.

VII. Resultados del cuestionario web a las administraciones canarias.

a) Identificación del sujeto obligado

El área directiva al que se encomienda la transparencia se sitúa básicamente en la alcaldía (40,91%).

Se observa una diferente estructura entre las entidades, de tal forma que tanto la CAC como los cabildos encomiendan la transparencia a un área específica de gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana (87,50%) , mientras que los ayuntamientos todavía no han desarrollado dicha área (apenas un 7,50%), atribuyéndola a los alcaldes en un 45%. A mayor tamaño de la institución, mayor probabilidad de que se encomiende a un área especializada.

b) Regulación y evaluación de la transparencia en la entidad

Apenas 9 de los 88 sujetos obligados que respondieron al Comisionado elaboraron la memoria o el informe anual que exige la Ley 12/2014, esto es el 10,23% de los mismos, no cumpliendo con la obligación legal de evaluar el grado de aplicación de la Ley de Transparencia el 89,77%. Fueron estos el Gobierno de Canarias, el Cabildo de Gran Canaria, el Cabildo de La Palma, el Cabildo de Lanzarote y los ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria, San Bartolomé de Tirajana y Güímar

c) Publicidad activa.

De los 83 sujetos obligados que han contestado en el cuestionario web que disponen de portal de transparencia, se observa que apenas la mitad de los portales (en concreto, 42 portales) se estructuran de conformidad con la sistemática o rúbricas de la Ley de Transparencia canaria, mientras que 57 portales se estructuran siguiendo los indicadores de Transparencia Internacional.

Por otra parte, de las 76 respuestas obtenidas a la pregunta de si en el portal de la entidad existe un enlace a la web del Comisionado de Transparencia para facilitar la interposición de reclamaciones, se comprueba que solo en 9 portales se hace referencia a éste.

Solo uno de cada diez de los portales de transparencia están vinculados con el Portal del Comisionado de Transparencia de Canarias, por lo que se limita la información sobre lo que este órgano puede aportar a los ciudadanos y empresas para la realización de consultas o para garantizar su derecho a saber.

Únicamente el 25% de los Portales cuenta con un sistema de medición del tráfico habido en el mismo, mientras que en el 75% restante no se conoce ni el número de visitas, ni las páginas visitadas, llegando a la conclusión de que en general se desconoce qué información le interesa a los ciudadanos cuando visitan los portales.

Y apenas uno de cada cinco de los portales informan de la Ley canaria de Transparencia, siendo necesario una mayor divulgación por parte de los sujetos obligados sobre la misma.

d) Derecho de acceso a la información pública

Solo el 22,73% de los obligados a la ley de transparencia facilita a sus ciudadanos mediante un modelo de solicitud el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

El 69,32% de los sujetos obligados por la Ley de transparencia que respondieron al Comisionado permiten la presentación indistintamente por el canal presencial o en sede electrónica, mientras que en 27 portales (el 30,68% del total) solo se permite la presentación de la solicitud de derecho de acceso en papel por registro de entrada.

En solo seis portales se informa del derecho que tienen los ciudadanos a reclamar las denegaciones de acceso a la información ante el Comisionado de Transparencia, un 7,89%.

El 71,59% de las entidades públicas no informan a sus ciudadanos de una vía importante de defensa de sus derechos de acceso a la información pública, como es el acceso a la reclamación ante el Comisionado de Transparencia.

Se aprecia que únicamente 12 de las instituciones que respondieron al cuestionario han dictado una resolución, instrucción u ordenanza que regule la forma en que se tramitan las respuestas, lo que en parte justifica la falta control existente sobre las solicitudes de acceso, llegando incluso a desconocer cuántas se han presentado.

De los 88 sujetos obligados que contestaron al Comisionado de Transparencia en 2016, sólo 8 disponen de estadísticas sobre las preguntas que no son de acceso a la información pública; esto es, las preguntas más sencillas que pueden hacer los ciudadanos a los sujetos obligados a transparencia. De estos 8 sujetos obligados, los ayuntamientos de Santiago del Teide, Santa Cruz de Tenerife, Santa Brígida y San Miguel de Abona y el Cabildo de La Palma realizan estadísticas de atención presencial; el Ayuntamiento de Adeje dispone de estadísticas de atención presencial, telefónica y vía web o por correo electrónico; el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna cuenta con estadísticas de atención presencial y vía web o por correo electrónico; y el Ayuntamiento de Arona lleva a cabo estadísticas de atención telefónica y vía web o por correo electrónico.

Por lo tanto, el 90,91% de los sujetos obligados a la ley de transparencia no disponen de información estadística sobre lo que los ciudadanos preguntan, lo cual no deja de ser preocupante a la hora de prestar los servicios públicos.

3. Información sobre las reclamaciones de derecho de acceso a la información pública.

A. Procedimiento de reclamación contra las denegaciones de solicitudes de información.

La reclamación ante el Comisionado de la Transparencia se ha de interponer por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo; si bien, en este último supuesto de que se le haya negado la información al solicitante mediante la figura del silencio administrativo, el plazo para reclamar es indefinido. Podrá presentarse en la sede electrónica del Comisionado de Transparencia, en su registro sitio en el edificio del Parlamento de Canarias, en los ayuntamientos y en cualquiera de los lugares previstos para la presentación de escritos dirigidos a la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Excepcionalmente y siempre que se aporten medios para verificar la identidad, admitimos presentaciones por correo electrónico. El escrito de reclamación (para el que existe modelo en nuestra web) escrito debe contener:

Como novedad paralela a la presentación de este informe, producto de un proyecto desarrollado a partir de octubre de 2016 y que es descrito en el apartado de “Organización y Medios Personales y Materiales”, desde final de marzo de 2017, el Comisionado, en la línea de mecanizar y automatizar los procedimientos operativos internos y, a la vez, cumplir la legislación actual en materia de administración electrónica, ha incorporado un sistema de gestión, tramitación y publicación de expedientes administrativos, ha puesto en marcha un registro de entrada/salida de documentación, una sede electrónica, un control y seguimiento de reclamaciones y otros expedientes del Comisionado, operativa con firma electrónica y archivo electrónico. Por tanto, a partir de esa fecha los ciudadanos y administraciones pueden relacionarse con el Comisionado por vía electrónica y recibir sus comunicaciones por la misma vía.

De las 91 reclamaciones presentadas en 2016 se encuentran resueltas las 91 a la fecha de elaboración de este informe: El plazo medio de resolución se ha elevado en el ejercicio pasado hasta 95 días respecto a los 60 días de media en 2015; por tanto, se excede en cinco días más del plazo establecido por la

norma. Ello ha obedecido al notable aumento de las reclamaciones sin el consiguiente refuerzo de los medios preexistentes; a la especial complejidad de algunas; y a las prestaciones del personal del Comisionado de Transparencia en actividades ajenas a sus cometidos en Transparencia y Acceso a la Información, que se detallan en el apartado de medios personales de esta memoria. Todo ello contribuyó a que 40 resoluciones se concluyeran después de haberse agotado el plazo de noventa días contemplado en la Ley.

Es obligación del Comisionado de Transparencia la difusión mediante publicación en su portal web de las reclamaciones adoptadas. Esta publicación se realiza previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, una vez se hayan notificado a los interesados. Se viene cumpliendo regularmente desde el inicio de 2016, en el apartado de “Resoluciones” en la siguiente dirección: <https://www.transparenciacanarias.org/viewresoluciones>

A fecha de la presentación del informe solo consta la presentación de un recurso contencioso administrativo contra una resolución del Comisionado de Transparencia relativa al Ayuntamiento de Santa Úrsula.

B. Resoluciones ejecutivas adoptadas por el Comisionado de Transparencia.

En los anexos de este informe se contiene un resumen de cada una de las resoluciones recaídas en las reclamaciones que han sido presentadas en el año 2016 y como han sido resueltas en su totalidad.

Este es el trabajo más importante de los llevados a cabo en el día a día por los servicios del Comisionado de Transparencia. Si se tiene la necesidad de contar con los documentos completos de alguna de ellas, se hallan disponibles en la web del Comisionado de Transparencia, una vez disociados los datos de carácter personal, tal como dispone el artículo 57 de la Ley 12/2014. Y en la medida en que se informa con periodicidad sobre el mismo en nuestra web [<https://www.transparenciacanarias.org/viewresoluciones>] no lo reiteramos en el informe anual.

Como novedad respecto a la memoria de 2016, se incorporan las materias sobre las que trata la reclamación y el sentido de la resolución. En el futuro se habilitará en abierto un gestor de expedientes de la base de datos para mejorar la accesibilidad a las resoluciones y a otra documentación que genere el Comisionado de Transparencia.

C. Estadísticas sobre las reclamaciones relativas el derecho de acceso a la información.

I. Reclamaciones por derecho de acceso en Canarias

A lo largo de 2106 se han presentado 91 reclamaciones al Comisionado de la Transparencia; lo que representa quintuplicar las 18 que se recibieron en el segundo semestre del año 2015. Todas están resueltas a la fecha de emisión de este informe.

De las 91 reclamaciones presentadas, 6 no fueron admitidas, fundamentalmente por un motivo principal: lo que demandaban los solicitantes a las administraciones públicas no podía considerarse información pública en los términos contemplados en la ley, sino otro tipo de actuación que no corresponde analizar al Comisionado.

De las 85 reclamaciones admitidas, únicamente 7 fueron denegatorias (el 8,2%). Se estimaron determinando el derecho a un acceso completo a la información solicitada 64 reclamaciones (el 75,3%); y se reconoció un acceso parcial a la información demandada a 6 (el 7%).

Las 8 reclamaciones restantes (que representan el 10,7% y en el cuadro siguiente figuran como “otras”) se refieren a expedientes que se resolvieron durante el propio trámite; ya que las administraciones reclamadas a veces ceden la información a los ciudadanos una vez que el Comisionado de Transparencia les requiere para que informen y presenten las alegaciones que consideren oportunas. Es decir, se procede al cierre y archivo de la reclamación por haberse hecho entrega de la información, previo requerimiento del Comisionado, antes de producirse la resolución sobre la misma. Es por ello que, finalmente, se concluye que el 93% de las reclamaciones admitidas a trámite han obtenido un resultado favorable para el ciudadano.

De los 91 expedientes, 89 de ellos han sido objeto de requerimientos de petición de expediente y/o de audiencia y en 15 de ellos ha habido que realizar reiteración de las peticiones. Finalmente, aparecen en este año los requerimientos de cumplimiento de las resoluciones del Comisionado al tener conocimiento por los reclamantes de que no se ha hecho entrega de la información.

II. Reclamaciones por derecho de acceso en las comunidades autónomas

En once comunidades autónomas se presentan reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información ante los órganos garantes de la transparencia autonómicos, creados por su normativa específica: Son las de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia, Navarra y País Vasco. En los casos aragonés, balear y vasco, sus órganos garantes estuvieron activos o en funcionamiento muy poco tiempo en 2016 como para que sus estadísticas puedan considerarse significativas. El Consejo de Transparencia de Navarra arrancó en 2017.

En el resto de las comunidades autónomas, las reclamaciones se resuelven mediante convenios de cada gobierno autonómico con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) estatal, que en 2016 resolvió 323 reclamaciones relativas gobiernos y administraciones públicas locales enviadas sobre todo desde Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, La Rioja y Madrid; y 558 reclamaciones el año pasado contra decisiones del conjunto de la Administración General del Estado (AGE), 41 más que en el año 2015.

Tres órganos garantes autonómicos comenzaron a funcionar en el segundo semestre del año 2015. La Comissió de Garantía de Cataluña tuvo 37 reclamaciones en 2015 y 561 en 2016; el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia recibió 30 en 2015 y 59 en 2016; y el Comisionado de Transparencia de Canarias dio entrada a 18 reclamaciones en 2015 y a 91 en 2016.

A partir del pasado año, el Consejo de Transparencia de Andalucía recibió 136 reclamaciones en 2016; el Procurador del Común de Castilla y León, 100; el Valedor do Pobo de Galicia, 55; y el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana, 125. Todos ellos analizaron dentro de ese año algunas reclamaciones que habían sido presentadas en el año 2015. En la segunda mitad de ese ejercicio comenzaron a funcionar el Consejo de Transparencia de Aragón y la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. Y en 2017 se ha constituido el Consejo de Transparencia de Navarra.

4. Noticias destacadas sobre transparencia en Canarias.

Este año hemos considerado oportuno incluir una selección de las principales noticias referidas a la implementación de las nuevas obligaciones de transparencia activa (portales de transparencia) y de respuesta a las preguntas que los ciudadanos formuladas a las instituciones en base a su “derecho a saber”, mucha más potente y efectivo desde que se están desplegando las leyes de transparencia.

A pesar de la vinculación de la falta de transparencia con la reducción de la confianza ciudadana en casi todas las instituciones públicas que se detecta en todos los estudios sociológicos, el tema, como se podrá apreciar, no ha estado muy presente en la agenda mediática y pública; quizá porque medios y políticos han entendido que, una vez aprobadas las leyes y arrancados los portales de transparencia, los problemas derivados de la opacidad del sector público en su conjunto se resolvían por sí solos. Pero lo cierto es que no se ha cerrado o concluido nada, ningún proceso; sino que es ahora cuando nos encontramos en los inicios, en un punto de inflexión vital.

Si los ciudadanos, y especialmente los periodistas como ciudadanos que son y especializados en la captación y difusión de información, no hacen mayor y mejor uso de las posibilidades de obtener respuesta documental a sus preguntas, las leyes de transparencia habrán servido para mucho menos de lo esperable.

El resumen de noticias que se adjunta en el [Anexo IV](#) es un buen reflejo de hasta qué punto los medios informativos de Canarias no han usado las nuevas capacidades legislativas para obtener informaciones que se les niegan. Se cuentan con los dedos de una mano el número de periodistas que han planteado preguntas y/o reclamaciones por los canales abiertos por las leyes de transparencia en Canarias.

5. Regulación del Comisionado de Transparencia de Canarias.

A. Sistema de elección, cese y retribuciones.

Es elegido y puede ser cesado por mayoría de tres quintas partes del Parlamento de Canarias, conforme al procedimiento que se establezca por el mismo, por un período de cinco años no renovable y su nombramiento se realizará por decreto del presidente de la Comunidad Autónoma. Y su ejercicio

es incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político o actividad de propaganda política, con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública, con la afiliación a un partido político o sindicato, con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos, con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal y con cualquier actividad profesional, mercantil o laboral.

En la sesión de la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico el Parlamento de Canarias celebrada el 16 de abril de 2015 se procedió al examen del candidato al objeto de verificar la idoneidad para el ejercicio del cargo y se determinó, sin votos en contra, la de don Daniel Cerdán Elcid para comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Igualmente, y sin ningún voto en contra, los miembros presentes en el Pleno del Parlamento de 21 de abril de 2015 participaron en la votación del nombramiento con el siguiente resultado: 43 votos a favor y 4 en blanco. Por lo tanto, se alcanzó la mayoría requerida de tres quintos, 36 votos, y candidato fue elegido Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

B. Marco normativo

I. Normativa estatal

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013), no ha sufrido cambios desde su promulgación.

II. Normativa autonómica canaria

La Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, ha acometido el desarrollo de normas reglamentarias con instrumentos para verificar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley Canaria 12/2014 de transparencia en lo que se refiere al registro de solicitudes de acceso a la información, y la elaboración de un informe anual sobre el grado de aplicación de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. Ambos proyectos iniciados en 2015 se han emitido ya en 2016.

- ORDEN de 10 de junio de 2016, por la que se determina el contenido del informe sobre el grado de aplicación de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.
- ORDEN de 16 de junio de 2016, por la que se regula la organización y funcionamiento del registro de solicitudes de acceso a la información pública.

El Informe Anual se ha de elaborar dentro del primer mes del año natural siguiente al que se refieran y se remitirán a la Dirección General competente en materia de transparencia y acceso a la información.

No se regula, como sería lógico, la unificación del informe en un informe de la Comunidad Autónoma de Canarias y de los organismos y entidades dependientes o vinculados, ni su publicación en el Portal de Transparencia.

De incidencia indirecta en el ámbito de la transparencia, están en fase de proyecto y también en el Portal de Transparencia el Anteproyecto de Ley de Estatuto de Altos Cargos y Buen Gobierno y la modificación del Decreto 195/1997, de Registro de Intereses de Altos Cargos. En el primer caso porque el régimen sancionador de altos cargos, en cuanto al incumplimiento de las obligaciones de transparencia, puede desarrollarse en esta norma; y en el segundo, por la información y tipo de publicación de las declaraciones de intereses.

III. Desarrollo reglamentario de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

La existencia de una autoridad independiente de control en materia de transparencia se viene considerando por la doctrina especializada como un requisito imprescindible para la efectividad del derecho de los ciudadanos. Así, en el derecho supranacional y comparado está muy extendida la existencia de autoridades independientes de control en materia de acceso a la información y transparencia con un ulterior control judicial. Esa ha sido la opción por la que optó el Parlamento de Canarias. Su creación o nacimiento en un entorno financiero de contención de gastos ha configurado un órgano autónomo e independiente, pero que cuenta para el ejercicio de sus funciones operativas y administrativas con el apoyo jurídico, técnico, administrativo y logístico a facilitar por el Parlamento de Canarias. Por tanto, la normativa de organización y funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha de conciliar el apoyo a prestar por el Parlamento con el respeto a la independencia y autonomía funcional que impone la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. La independencia y autonomía funcional es inherente a la naturaleza básica y esencial de este órgano –y sin estos requisitos–, tendría poco sentido ya que

ha de prestar sus servicios con plenas garantías de imparcialidad ante los ciudadanos.

Las vigentes normas “Reglamento del Parlamento de Canarias” y las “Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias” han de desarrollar la figura del Comisionado de Transparencia con la configuración autónoma e independiente definida en la Ley.

En todo caso, los desarrollos pendientes deben ajustar y facilitar una operativa eficiente del órgano garante de la transparencia en Canarias con la autonomía e independencia que la Ley le atribuye, perfeccionándola en unos casos a través de futuros cambios legislativos o a través de su propio reglamento, que al menos debe abordar el desarrollo pendiente de varios artículos de la Ley, entre ellos el artículo 62, relativo a “Organización y funcionamiento”. Es deseable que, por las diferentes vías normativas, se garantice la autonomía e independencia de la que actualmente gozan los otros dos únicos órganos garantes de la transparencia vinculados a parlamentos autonómicos: El Comisionado de la Transparencia – Valedor do Pobo de Galicia; y el Comisionado de la Transparencia – Procurador del Común de Castilla y León. Ambos, con independencia de los medios materiales, personales y económicos de que dispongan (siempre dependientes de las disponibilidades presupuestarias) disponen de la mayor autonomía e independencia a través de su status jurídico, lo que garantiza mejor el desempeño de sus funciones.

6. Organización y medios personales y materiales del comisionado.

A. Ubicación e imagen corporativa.

Corresponde al Parlamento de Canarias la dotación de los medios materiales al Comisionado de Transparencia, que puso a su disposición tres despachos con dotación de mobiliario, informática y comunicaciones. Asimismo, los servicios horizontales del Parlamento prestan apoyo en materia de personal, contratación, gestión económica, informático y asesoramiento técnico-jurídico.

Es conveniente incidir en que en la actualidad no se cuenta con una ubicación idónea para los servicios de garantía de acceso a la información pública.

Durante 2016 el Comisionado desarrolló provisionalmente su actividad con la imagen institucional del Escudo de la Comunidad Autónoma de Canarias, al ser

la única representación genérica que le puede amparar y mostrar independencia frente a las administraciones y entes controlados.

Por ello, se encargó un logotipo que identifique al Comisionado como órgano independiente, cuyas características lo hagan diferenciable y reconocible frente a otras instituciones y órganos.

B. Medios Personales

La Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, consecuentemente sitúa orgánicamente al Comisionado, dentro del ámbito parlamentario como órgano integrado en el mismo. Tienes asignados dos técnicos del grupo A y un administrativo. La dotación de personal no es aún la adecuada para las competencias a desarrollar, tanto en control de la publicidad activa como en las resoluciones de las reclamaciones de los ciudadanos.

C. Medios Informáticos: Implantación de la administración electrónica

La web del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública se desarrolló en el primer trimestre de 2016 y cuenta con información respecto al objeto, forma, plazo y presentación de la reclamación potestativa contra la resolución expresa o presunta de las solicitudes de acceso que se dicten. Asimismo, informa del plazo de resolución y sentido del silencio, del contenido y efectos de la resolución. Este portal incluye las resoluciones emitidas por el Comisionado de Transparencia, previamente comunicadas a los interesados y disociados los datos personales de los reclamantes. Las publicadas hasta la fecha son un total de 108, todas correspondientes a 2015 Y 2016.

El Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública formalizó el 15 de marzo de 2016 un convenio con la Audiencia de Cuentas de Canarias, con el objetivo común de aprovechamiento y reutilización de aplicaciones informáticas. Se trata de la sede electrónica, el registro electrónico y el gestor de expedientes, aplicativos que permitiría al Comisionado gestionar las competencias que la Ley le asigna e incorporar las adaptaciones que se deriven de las nuevas Leyes de procedimiento y régimen jurídico.

La puesta en marcha del programa, más rápida de lo habitual al ser una adaptación, exigió la creación previa de la sede electrónica, el sello electrónico

y el registro electrónico del Comisionado de Transparencia. Sus componentes y avances esenciales de la administración electrónica implantada son:

- En la actualidad se ha implantado el registro entrada/salida para tratar en las dos vías reclamaciones, resoluciones, quejas, consultas, sugerencias, escritos, denuncias y peticiones de información propia.
- También está en funcionamiento el gestor de expedientes tanto por acción externa como de oficio en controles del Comisionado
- Continúan su desarrollo los indicadores y cuadros de mando de los diferentes módulos con especial importancia los de gestión de expedientes y evaluación, la estadística de cada uno de los parámetros de gestión del aplicativo y de accesos web y sede y el aplicativo de evaluación interno y externo para las diferentes entidades.

En conclusión, se pudo conseguir una implementación mínima y aceptable de la administración electrónica en el más reciente órgano de la Comunidad Autónoma apenas dos años después de su nacimiento.

D. Dotación presupuestaria

El Presupuesto finalmente aprobado para el año 2016 se concretó en 477.702 €. La misma cuantía que se mantiene en 2017, año en el que por primera vez dispone de programa presupuestario propio; lo que facilita su propia rendición de cuentas y permite avanzar un paso más en la configuración de su autonomía e independencia.

El Comisionado de Transparencia ejecutó en 2016 prácticamente el 90% de los 60.000 euros de su presupuesto de inversiones. Dejó de gastar una parte importante de sus gastos corrientes de funcionamiento y de personal porque la carencia de medios técnicos y administrativos, no solo ha impedido acometer todas sus funciones, sino que obligó a sus dos primeros y únicos técnicos a realizar las tareas propias y las administrativas, por no contar con la provisión de la plaza de administrativo hasta entrado el año 2017. El nivel total de ejecución ascendió al 59,1% de su presupuesto, debido sobre todo a la no ejecución de gastos corrientes, por la carencia, fundamentalmente, de medios personales para el desarrollo de labores de divulgación y fomento de la transparencia.

Conclusiones

1. Emitimos el segundo informe del Comisionado Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias dos años y medio después de que se aprobara la Ley canaria 12/2014, de transparencia y de acceso a la información pública, una normativa muy reciente y desconocida en todos los ámbitos, sin experiencias comparadas y con muy escasa jurisprudencia, contando además con medios personales limitados (dos técnicos en 2016). Una complejidad añadida ha sido que la normativa de transparencia se ha ido aplicando a los sujetos obligados de forma paulatina a lo largo del año. Este informe se aproxima a la realidad de las obligaciones de transparencia de las instituciones canarias mucho más que el referido al ejercicio de 2015; y esboza un primer intento de Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias) pero aun está lejos de un modelo asentado, ajustado y profundo sobre la evaluación del despliegue y cumplimiento de la Ley de Transparencia de Canarias; como ocurre en todas las comunidades autónomas, que, con mayor o menor avance, siguen pasos tentativos en este campo.

Es por ello que este informe ha de ser tomado como una aproximación al contenido definitivo de lo que será el informe anual una vez consolidada la aplicación de la Ley 12/2014, y efectuada la plena aplicación de la Ley por los sujetos obligados.

2. Se han detectado una serie de necesidades y de ajustes en la Ley sobre las que es necesario reflexionar y actuar vía modificación de la misma o mediante desarrollo reglamentario:
 - a. En materia de publicidad activa no se indican los plazos de publicación, salvo contadas excepciones, ni el plazo durante el cual ha de mostrarse la información ni su destino una vez finalizado este, ni su fecha de actualización, ni requisitos de calidad de la misma,
 - b. La regulación de la obligación de publicidad activa para contratos menores, es de menor exigencia que la estatal; y ésta opera como un límite mínimo. Ha de aclararse reglamentariamente la obligación de publicación ya que es, además, un tema recurrente en preguntas del ciudadano. (artículo 28,2,c Ley 12/2014).
 - c. Las obligaciones de de publicidad en el área de subvenciones alcanzan a los beneficiarios y la información a suministrar de los

contratos alcanza también a la identidad de los adjudicatarios. La base de datos nacional de subvenciones permite ya la búsqueda por NIF, aunque sus resultados todavía son incompletos. La relativa a la contratación no permite este tipo de búsqueda por su falta de integración y universalidad, al estar dirigida básicamente a la publicidad a los posibles licitadores. Es necesario contemplar este tipo de búsqueda utilizando para ello la plataforma de contratación del sector público estatal como plataforma centralizada.

- d. El procedimiento a seguir cuando se recibe el requerimiento del Comisionado por el sujeto obligado ante un incumplimiento de publicidad activa debe ser -por lo que implica en cuanto a posible responsabilidades disciplinarias- objeto de desarrollo reglamentario para posibilitar un adecuado cumplimiento por los responsables de la gestión de la publicación y por el órgano garante.(artículo 63,1,b Ley 12/2014)
 - e. La misma necesidad se produce con la incorporación como obligación de publicidad activa de la información que se solicite con más frecuencia. (artículo 13 Ley 12/2014)
 - f. Respecto al artículo 4.3 de la Ley 12/2014 que regula la aplicación a personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, no es lógico que se tenga que cumplir por requerimiento y no por una obligación determinada y clara, que no se contemple un plazo máximo de suministro o envío de la información solicitada al organismo o entidad de la que dependan, ni tampoco ninguna consecuencia sancionadora o coercitiva para evitar posibles incumplimientos. La norma tiene que ser para todos y eso no se cumple con la inclusión pliego a pliego que puede implicar desigualdades y tener acceso o no a una información en función de criterios subjetivos. Es loable el esfuerzo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Canaria cuando, en su recomendación 2/2015, en la que avanza esta legislación, sugiere incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares una cláusula 26 quater, bajo la rúbrica “Obligación de información”, donde concreta un poco más las obligaciones, pero no es de obligado cumplimiento. Es necesario adaptar ya los pliegos tipo y que el desarrollo reglamentario determine los supuestos concretos de la obligación.
3. Frente a la legislación estatal, la Ley canaria contempla un régimen disciplinario más amplio pero difícil de llevar a la práctica:

- a. Para los funcionarios es difícil deslindar, con la regulación actual, hasta donde llegan las obligaciones de un responsable de transparencia y donde empiezan la política del órgano en la decisión de publicación o en los medios puestos a disposición. Si detectado un incumplimiento se inicia la petición de expediente, será el segundo el órgano competente para la incoación. En caso de inacción no hay mecanismo reales de corrección.
 - b. En lo relativo a altos cargos, se da una situación similar y las posibles sanciones son muy leves para una acción de no publicación o de acceso tasada en Ley
 - c. Por otra parte, se observa que algunos organismos y entidades privadas no se sometan al mismo régimen de exigencia que el resto de sujetos obligados ni se haya endurecido notablemente el marco jurídico de responsabilidad
4. De la información suministrada por las entidades obligadas respecto a las solicitudes de acceso a la información pública, la información sobre las presentadas que no permite un tratamiento equiparable. Esta situación se produce por la existencia de sistemas de información previos a la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública: Tenemos el 012 desde el que puede obtener información general sobre los servicios públicos canarios y la gestión de determinados trámites administrativos. El Servicio de Información y Atención Ciudadana pone a disposición de los ciudadanos un conjunto de actividades y medios para facilitarles el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y el acceso a los servicios públicos. Existe una Oficina Canaria de Información y Atención Ciudadana, que da atención presencial al igual que las oficinas de registro, también la Red de oficinas integradas de Atención al Ciudadano (Red 060). Estructuras similares mantienen los cabildos y de menor dimensión los municipios. Además hay ventanas específicas como el Sistema de Información Territorial de Canarias o el Sistema de Información Ambiental de Canarias (SIMAC). Y a todo ello se han de añadir, como sistema de información intermediario, los gabinetes de prensa de las instituciones. En los controles de solicitudes de acceso de 2016 ya se nos ha mostrado este problema con algunos ayuntamientos con cifras muy superiores de solicitudes al haber integrado las peticiones del área urbanística, demanda que aunque preexistente a las normativas de transparencia no dejan de ser informaciones públicas.

Esta diversidad tiene que ser objeto de regulación en cuando a su consideración o no como derechos de acceso, tanto para poder realizar un

adecuado seguimiento para su mejor gestión, como para posibilitar el adecuado control de su cumplimiento, como, y es lo más importante, para garantizar que los ciudadanos puedan acceder a la información con todas las garantías que le otorga la Constitución y el resto de la legislación; y que pueda realizar las reclamaciones y denuncias que procedan. Temporalmente, no queda otra opción que intentar contar con una estadística de materias conforme a las diferentes obligaciones de la Ley.

5. Estamos ante una Ley que incorpora muchos términos abiertos, genéricos o con conceptos indeterminados en muchos preceptos que se proyecta sobre la casi totalidad del resto del ordenamiento y sobre todas las administraciones. Esto obligará a estar alerta sobre ellos y sobre las dificultades de aplicación de la Ley, para acometer los desarrollos reglamentarios que se precisen, labor en la que también incidirá el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con el desarrollo de su competencia relativa a la formulación de recomendaciones de cumplimiento e interpretación uniformes de las obligaciones establecidas en esta ley relativas al derecho de acceso y la transparencia. Por otra parte, la propia Ley canaria contiene previsiones de desarrollo reglamentario:
6. Al desarrollar el marco normativo, incluimos una serie previsiones de desarrollo reglamentario que contiene la Ley canaria que no han sido acometidas tampoco a lo largo de 2016, tales como la obligaciones de información en el marco más amplio de la Ley canaria de los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y entidades privadas que perciban subvenciones, información en materia de ordenación del territorio, información estadística, requisitos del portal de transparencia y concreción de los órganos competentes para la resolución de solicitudes de acceso.
7. Para que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública sea efectivo es necesario que la Administración adoptar una serie de actuaciones orientadas a establecer unas condiciones que garanticen la viabilidad práctica de tal derecho. Hay que tener en cuenta que la transparencia se ha de convertir en un procedimiento electrónico con múltiples variables: políticas, jurídicas, orgánicas e informáticas. Por ello, es preciso:
 - a. Reforzar la formación y asunción de la cultura de la transparencia en la administración pública y demás sujetos obligados.
 - b. Adecuada política de gestión/archivo/organización documental.

- c. Estructurar la información existente conforme a los parámetros y principios de la Ley y preparar la producción de información para esa misma estructura.
 - d. Incorporación de toda la información disponible en acceso directo en el portal de transparencia. Su actualización y gestión en un momento de crisis como el que vivimos es un enorme reto.
 - e. Trabajar con los criterios de accesibilidad y reutilización.
 - f. Desarrollo de sistemas de información que aseguren la disponibilidad, trazabilidad y calidad de la información
 - g. Hacer sostenible el proyecto de transparencia y acceso a la información manteniendo niveles moderados de inversión y de gasto.
8. En este informe, de forma similar a la realizada en el informe de 2015, se han desarrollado los cometidos de la unidad del Comisionado y los medios disponibles. La labor de control de la publicidad activa es ingente, el desarrollo de los requerimientos de control, seguimiento de los mismos, las propuestas y las posibles propuestas de consecuencias correctivas para los responsables han de ser acometidas. A esta fecha, el número de reclamaciones presentadas en 2017 alcanza ya una cifra similar a la total de 2016. Hay cometidos del Comisionado que no han podido ser asumidos en su totalidad, y por las administraciones y entes controlados se requiere una mayor presencia del mismo en apoyo y clarificación de las obligaciones y criterios. Como se concluyó en 2016, las capacidades que pueda desarrollar el Comisionado van a estar condicionadas por los medios a su disposición y se habrá de hacer una reflexión sobre los objetivos a conseguir.
9. En Cataluña, con la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las reclamaciones pueden tramitarse mediante un procedimiento de mediación o un procedimiento ordinario con resolución. Si no hay acuerdo en el primero se activa nuevamente el procedimiento a finalizar con resolución. La mediación en esta primera fase de implantación y consolidación de la ley puede ser un valioso instrumento para desarrollar una verdadera cultura y hábitos de transparencia en la Administración y en la ciudadanía. El Comisionado ha realizado en reclamaciones acciones en esta línea pero sin soporte legal y sin suspender los plazos de resolución. Hay que valorar la conveniencia de introducir esa competencia al Comisionado ya sea con o sin procedimiento reglado o incluso un sistema mixto.
10. Uno de los caballos de batalla de la sociedad civil impulsora de la transparencia es la no exigencia de identificación del solicitante (Conforme,

al Convenio nº 205 del Consejo de Europa que es la brújula de las normativas europeas y diversas normas de derecho comparado caben las solicitudes anónimas) con objeto de facilitar el acceso. Tanto la norma estatal como las autonómicas incluyen el deber de identificación del solicitante. Este marco obliga a la firma manuscrita comprobada en el momento de la presentación, firma electrónica o sistema de clave concertada. Sabemos que la comprobación de la identificación en los registros es casi inexistente y que hay procedimientos legales donde esta identificación no es comprobable (presentación postal). Esta complejidad no solo afecta al acceso a información sino que se está trasladando también a las reclamaciones ante los órganos garantes. La actual legislación, reforzada ahora con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como las adecuadas garantías jurídicas para administración y ciudadanos en este proceso dejan muy poco margen. Por parte de la Administración General del Estado se trabaja en un sistema de identificación más ligero que los existentes, por lo que se espera de que se adopten soluciones normativas que viabilicen procesos de petición más sencillos que cumplan con los requisitos legales, se continúa admitiendo las reclamaciones sin certificado digital o DNI electrónico, permitiendo iniciar el procedimiento y posteriormente, en la fase de subsanación, se solicita la verificación de la identidad.

11. Ni la Ley Estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ni la Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública regulan la ejecutividad de sus resoluciones y como enfrentarse al incumplimiento de las mismas. Esta situación, ante el caso de un incumplimiento puede convertir a los órganos garantes en unos instrumentos poco eficientes en esos supuestos, tanto para la publicidad activa como en derecho de acceso, así como desvalorizar la Ley por la falta de consecuencias ante su incumplimiento. La única posibilidad que se abre en este tipo de supuestos es la presentación de un recurso contencioso-administrativo por inactividad de la institución o ente afectado por la resolución, en su versión de falta de ejecución de un acto firme; posibilidad que dilata la respuesta al ciudadano y que no encaja en los objetivos de estas normas. Creemos más viable desarrollar en la normativa un modelo específico de medios de ejecución forzosa que prevé Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.