

Los órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública en el sistema constitucional español

FRANCISCO MANUEL GARCÍA COSTA

Profesor Titular de Derecho constitucional.

Universidad de Murcia.

Resumen

En este trabajo se analizan los órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública: el Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias; el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; el Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia de Castilla y León; y el Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia de Galicia. En primer lugar, se estudiará el lugar de estos órganos parlamentarios en el entramado de órganos garantes de la transparencia y del derecho de acceso en el sistema constitucional español. Seguidamente, se examinarán tanto los diferentes modelos de este nuevo tipo de órganos parlamentarios como las causas involucradas en su aparición. Por último, se analizará la estructura, composición, funcionamiento y funciones de cada uno de los órganos parlamentarios auxiliares en estudio.

Palabras clave: Derecho Parlamentario, órgano auxiliar, transparencia, derecho de acceso, funciones parlamentarias no tradicionales.

Resum

En aquest treball s'analitzen els òrgans parlamentaris auxiliars en matèria de transparència i accés a la informació pública: el Comissionat o Comisionada de Transparència i Accés a la Informació Pública de Canàries; el Consell Regional de Transparència i Bon Govern de Castella-la Manxa; el Comissionat de Transparència i la Comissió de Transparència de Castella i Lleó, i el Comissionat de Transparència i la Comissió de Transparència de Galícia. En primer lloc, s'estudiarà el lloc d'aquests òrgans parlamentaris en l'entramat d'òrgans garants de la transparència i del dret d'accés en el sistema constitucional espanyol. A continuació, s'examinaran tant els diferents models d'aquest nou tipus d'òrgans parlamentaris com les causes involucrades en la seua aparició. Finalment, s'analitzarà l'estructura, la composició, el funcionament i les funcions de cadascun dels òrgans parlamentaris auxiliars en estudi.

Paraules clau: Dret parlamentari, òrgan auxiliar, transparència, dret d'accés, funcions parlamentàries no tradicionals.

Abstract

This paper analyses the supporting parliamentary bodies on transparency and access to public information (Commissioners and Commissions of Transparency): the *Comisionado or Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias*; the *Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha*; the *Comisionado de Transparencia* and the *Comisión de Transparencia de Castilla y León*; and the *Comisionado de Transparencia* and the *Comisión de Transparencia de Galicia*. Firstly, the place of these parliamentary bodies will be studied in the framework of bodies that guarantee transparency and the right of access in the Spanish constitutional system. Next, we will analyse both different models of this new type of parliamentary bodies and the causes involved in their emergence. Finally, an examination will take place of the structure, composition, functioning and responsibilities of each one of these supporting parliamentary bodies.

Key Words: Parliamentary Law, Supporting body, Transparency, Right of access, Non-traditional parliamentary functions.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Los órganos de garantía de la transparencia en el sistema constitucional español.
- III. Los órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública.
 1. ¿Un nuevo tipo de órgano de órgano auxiliar? Los modelos de órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública.
 2. La garantía de la transparencia de la actividad pública y del derecho de acceso a la información como función parlamentaria «no tradicional» precisada de su tutela por un órgano específico.
- IV. El Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias.
 1. Regulación y naturaleza jurídica.
 2. Elección, cese e incompatibilidades.
 3. Funciones.
 4. Informe.
- V. El Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
 1. Regulación y naturaleza jurídica.
 2. Estructura.
 3. Elección, cese e incompatibilidades.
 4. Funciones.
 5. Informe.
- VI. El Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia de Castilla y León.
 1. Regulación y estructura.
 2. Funciones.
- VII. El Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia de Galicia.
 1. Regulación y estructura.
 2. Funciones.
- VIII. Bibliografía.

I. Introducción

En los Derechos parlamentarios autonómicos de Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia existen una serie de *órganos* auxiliares del Parlamento que, con diversas denominaciones («Comisionado o Comisionada», «Consejo Regional», «Comisión»), se encargan de garantizar el derecho de acceso a la información y de tutelar la transparencia de la actividad pública. En lugar de autoridades administrativas -independientes o tendencialmente independientes-, es a este nuevo tipo de órgano parlamentario auxiliar al que se le encomiendan las funciones de velar por la transparencia y de tutelar el derecho de acceso a la información pública, en la inteligencia de que este modelo de órganos, al depender del Parlamento, tiene asegurado, por definición, una plena autonomía orgánica, funcional, personal, presupuestaria y administrativa con respecto al complejo Gobierno-Administración pública, que es el sujeto pasivo primordial del derecho de acceso a la información pública.

En este trabajo analizaremos, de entrada, el lugar de los Comisionados, de los Consejos y de las Comisiones parlamentarias de la Transparencia en el entramado de órganos garantes del derecho de acceso y de la transparencia en el sistema constitucional español para, a continuación, examinar dos cuestiones generales de este nuevo tipo de órgano parlamentario auxiliar: sus modelos y su emergencia vinculada a la aparición de la tutela del derecho de acceso y de la transparencia como una de las «otras» funciones parlamentarias «no tradicionales». Una vez estudiadas estas cuestiones generales, necesarias para abordar con suficientes garantías de éxito el examen concreto del Comisionado o Comisionada de Transparencia de Canarias, de los Comisionados y Comisiones de Transparencia de Galicia y de Castilla y León y del Consejo de la Transparencia de Castilla-La Mancha, nos centraremos en el análisis de estas *últimas* instituciones.

II. Los órganos de garantía de la transparencia en el sistema constitucional español

Las legislaciones reguladoras del derecho de acceso a la información pública y de la garantía de la transparencia de la mayor parte de los Estados que consagran estos derechos prevén que estos sean tutelados, como así sucede también en relación con el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, mediante la existencia de organismos independientes de control que se configuran, consecuentemente, como garantía específica de estos derechos, la cual opera adicionalmente a las que con carácter general se prevén para asegurar la eficacia del resto de derechos fundamentales.

Consiguientemente, cabe afirmar que el derecho de acceso a la información pública y la protección de la transparencia de la actividad pública gozan de garantías específicas y adicionales a las que presentan el resto de derechos constitucionales, sean o no fundamentales, merced a la existencia de organismos específicos de control, los cuales se configuran bien como autoridades administrativas independientes, bien como órganos parlamentarios auxiliares.¹

En coherencia con estos planteamientos, en el sistema constitucional español el derecho de acceso a la información pública y la transparencia aparecen, efectivamente, protegidos por órganos *ad hoc* encargados específicamente de su salvaguardia y, en este sentido, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LT) prevé en su Título III la existencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) como autoridad administrativa independiente cuya finalidad es salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública

¹ Debemos recordar que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009 prevé en su artículo 8 la existencia de una «autoridad independiente e imparcial» ante la que se sustancien las reclamaciones en materia de derecho de acceso. Su tenor literal es el siguiente: «Artículo 8 - Procedimiento de reclamación 1) Un solicitante que pida un documento oficial y cuyo acceso le ha sido denegado expresamente o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley».

mediante la resolución de la correspondiente reclamación que, con carácter potestativo y previa a su impugnación en vía contencioso-administrativa, pueda interponerse contra toda resolución expresa o presunta en materia de acceso. Junto con este primer cometido de defensa del derecho de acceso, el CTBG tiene encomendadas por su ley de creación otras tres funciones: la promoción de la transparencia de la actividad pública, el aseguramiento del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y la garantía de la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Asimismo, y como consecuencia del modelo de distribución territorial de poder consagrado por la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, el CTBG no es el único órgano encargado específicamente de la tutela del derecho de acceso y la protección de la transparencia de la actividad pública, dado que la resolución de las reclamaciones en materia de acceso en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, corresponde al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas (art. 24.6 y D.A. 4ª de la LT). No obstante ello, también prevé la LT que esta competencia en materia de resolución de las reclamaciones en materia de acceso no la ejerzan organismos autonómicos, sino el propio CTBG, al que las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia en estudio mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de la asunción de competencias por parte del CTBG.

De entrada, debemos señalar que las legislaciones autonómicas de La Rioja, Asturias, Cantabria, Madrid y Extremadura –e, incluso, la de Castilla-La Mancha–² han hecho uso de la previsión contenida

² El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha firmado convenios para la resolución de reclamaciones en materia de derecho de acceso con Castilla-La Mancha, el Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Madrid y La Rioja. Si bien esta última Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (BOR n.º 115, de 17/09/2014), en la misma no se contempla que la garantía del derecho

en el segundo inciso de la D.T 4ª de la LT, de forma que, en lugar de haber creado sus propios organismos autonómicos, han suscrito los respectivos convenios con el CTBG para la resolución de reclamaciones en materia de derecho de acceso. Consiguientemente, las legislaciones autonómicas que han creado organismos específicos de tutela del derecho de acceso son las siguientes:

- Andalucía. La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (BOJA n.º 124, de 30/06/2014) regula en los artículos 43 a 49 el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, cuyo régimen jurídico se desarrolla en el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (BOJA n.º 193, de 02/10/2015). Se configura, ex art. 43.1 de su Ley como «autoridad independiente de control en materia de protección de datos y de transparencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía».
- Aragón. El Consejo de Transparencia de Aragón se disciplina en el artículo 37 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA n.º 68, de 10/04/2015) que lo configura «como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma, velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública» (art. 37.1). La regulación del artículo 37 aparece desarrollada por el Decreto 32/2016, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de

de acceso a la información pública se encomiende a ningún organismo autonómico *ad hoc*. El Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura y Madrid no han aprobado sus correspondientes leyes en materia de transparencia de la actividad pública. Supuesto singular es el de Castilla-La Mancha pues, como comentamos en el texto principal, su Derecho parlamentario autonómico ha previsto tanto la existencia del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, que aparece regulado en los arts. 61 ss de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, como la suspensión de su efectiva constitución. Vid, al respecto, el punto 5.1 de este trabajo.

- Organización y de Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón (BOA nº62, de 01/04/2016).
- Canarias. La Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública (BOIC nº5, de 9 de enero de 2015) regula en sus artículos 58 a 65 el régimen jurídico del Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se configura como «órgano de fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias» (art.58) cuya organización y funcionamiento «se regirá por el reglamento aprobado por la Mesa del Parlamento, a propuesta del mismo» (art. 62).
 - Castilla-La Mancha. El Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno aparece regulado en los arts. 61 a 66 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (DOCM nº252, de 20/12/2016) y se configura «como órgano adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha, con plena capacidad, autonomía e independencia, para garantizar los derechos de acceso a la información pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizar y promover la observancia de las disposiciones de buen gobierno en el ámbito de aplicación de esta ley o de aquellas otras que le puedan atribuir competencias» (art. 61.1).
 - Castilla y León. La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (BOCYL n.º 49, de 12/03/2015) crea las figuras del Comisionado de Transparencia (art. 11) y de la Comisión de Transparencia, la cual se encarga de resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso. La Comisión de Transparencia se configura «como órgano colegiado adscrito al Procurador del Común» (art. 12).
 - Cataluña. La Ley 19/2014, de 28 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (DOGC nº 6780, de 31/12/2014) crea en su art. 39 la Comisión de Garantía del

- Derecho de Acceso a la Administración Pública, órgano encargado de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública (art. 39). Su régimen jurídico se desarrolla en el Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (DOCG n.º 7446 de 20/07/2017).
- Galicia. La Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno crea las figuras del Comisionado de Transparencia (art. 32) y de la Comisión de Transparencia (art. 33), la cual se encarga de resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso (art. 28; art. 33.3). La Comisión de Transparencia se configura «órgano colegiado independiente adscrito al Valedor del Pueblo» (art. 33.1).
 - Islas Baleares. La garantía del derecho de acceso a la información pública se encomienda a la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública de las Islas Baleares, la cual se regula por el Decreto 24/2016 de 29 de abril, de creación y de atribución de competencias a la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública (BOIB, n.º 054, de 30/04/2016).
 - Región de Murcia. Los artículos 22, 28 y 38 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM n.º 116, de 20/05/2014) regulan el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia «como órgano independiente de control» que velará por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizará el derecho de acceso a la información pública (art. 38.1).
 - Comunidad Foral de Navarra. El Consejo de Transparencia de Navarra se regula en los artículos 71 ss. de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (BON n.º 125, de 28/06/2012), modificada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (BON n.º 88, de 09/05/2016). Dichos preceptos configuran a esta autoridad

administrativa como órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que velará por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizará el derecho de acceso a la información pública (art. 71.1). El estatuto jurídico de esta autoridad se desarrolla por el Acuerdo de 26 de junio de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia de Navarra.

- País Vasco. La Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública se regula por el Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (BOPV n.º 177, 16/09/2016) que la concibe «como órgano colegiado de carácter independiente» encargado de la tutela del derecho de acceso a la información pública.
- Comunidad Valenciana. El Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia se regula en los arts. 39 a 42 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación ciudadana de la Comunidad valenciana (DOCV n.º 7500, de 08/04/2015), modificado por la Ley 2/2016, 4 marzo, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana que se concibe como autoridad administrativa encargada de garantizar los derechos de acceso a la información, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y garantizar y promover la observancia de las disposiciones de buen gobierno (art. 39). El régimen jurídico de esta autoridad administrativa se desarrolla en el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En atención a la descripción de las normativas autonómicas que regulan los organismos de control del derecho de acceso, podemos concluir que las legislaciones de Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia conciben estos organismos como comisionados

parlamentarios, es decir, como órganos auxiliares de los respectivos Parlamentos: el Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, el Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia de Castilla y León, y el Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia de Galicia. Sigue así el legislador autonómico de estos territorios el modelo acogido, entre otros, por el Derecho de la Unión Europea, en el que el Reglamento (CE) 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 confía la garantía no jurisdiccional del derecho de acceso a la información pública al Defensor del Pueblo Europeo.³

Por contra, las legislaciones autonómicas de Andalucía, Aragón, Cataluña, Islas Baleares, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia, atribuyen la garantía del derecho de acceso a la información pública y la garantía de la transparencia a autoridades administrativas, bien independientes, bien tendencialmente independientes, en la línea del CTBG y en la de otros ordenamientos jurídicos extranjeros: así, el francés, con la *Commission d'accès aux documents administratifs* (CADA)⁴

³ Así, el considerando 13 del Reglamento establece que con objeto de garantizar el pleno respeto del derecho de acceso, debe aplicarse un procedimiento administrativo de dos fases, ofreciendo la posibilidad adicional de presentar recurso judicial o reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo. Coherentemente con este considerando, el artículo 8 del Reglamento, bajo la rúbrica de tramitación de solicitudes confirmatorias, prevé que las funciones encomendadas en las legislaciones nacionales europeas a organismos administrativos independientes se confían al Defensor del Pueblo: «las solicitudes confirmatorias se tramitarán con prontitud. En el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese mismo plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos para la denegación total o parcial. En caso de denegación total o parcial deberá informar al solicitante de los recursos de que dispone, a saber, el recurso judicial contra la institución y/o la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las condiciones previstas en los artículos 230 y 195 del Tratado CE, respectivamente». Idénticos términos son los utilizados por el artículo 8.3 en el que se prevé que «la ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido se considerará una respuesta denegatoria y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial contra la institución y/o reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado CE».

⁴ *Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.*

y la *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*;⁵ el belga, con la *Commission fédérale d'accès aux documents administratif* (CADA);⁶ el portugués, con la *Comissão de acesso aos documentos administrativos* (CADA);⁷ el italiano, con la *Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi* (CADA);⁸ el inglés, con el *Information Commissioner*;⁹

Su art. 20 estatuyó la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos como «autorité administrative indépendante» en materia de garantía del derecho de acceso, siguiendo el precedente que, en su ámbito, suponía la Comisión Nacional de la Informática y las Libertades (*Commission Nationale de l'informatique et des Libertés*, CNIL en su acrónimo francés), órgano creado por la *Loi n° 78-17 du 6 Janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* como autoridad encargada de asegurar el derecho a la protección de datos de carácter personal y que compareció como la primera autoridad administrativa independiente en el ordenamiento jurídico francés. La *Loi n° 78-753* ha sido posteriormente modificada por el *Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques*, *pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978* (que deroga el *Décret n°88-465 du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs*) y por la *Ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 prise en application de l'article 35 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives*. El Estatuto orgánico de la CADA francesa se desarrolla por la *Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques*.

5 Regulado en la Sección 4 (arts. 19-23) de la *Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*.

6 En Bélgica, la *Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration* crea en su art. 8.1 la Comisión de Acceso a los Documentos administrativos (*Commission d'accès aux documents administratifs*, CADA en su acrónimo francés) estableciendo que su composición, organización y funcionamiento será disciplinada por Reglamento aprobado por el Consejo de Ministros (art. 8.2). Tal regulación se contiene actualmente en el *Arrêté royal du 29 avril 2008 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs*.

7 Esta autoridad se regula en el Capítulo III de la *Lei n° 46/2007, de 24 de agosto de 2007 Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização*. Su Estatuto orgánico se contiene en la *Lei n° 10/2012, de 29 de Fevereiro Aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos*.

8 La CADA italiana se regula en la *Legge 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* modificada por la *Legge 18 giugno 2009, n. 69*. Esta Ley ha sido desarrollada por *Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184 - Recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi* y por el *Decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2007, n. 157 - Regolamento recante riordino della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista dall'articolo 27 della L. 7 agosto 1990, n. 241, a norma dell'articolo 1, comma 1346, della L. 27 dicembre 2006, n. 296*.

9 El art. 47 de la *Freedom of Information Act 2000* confía al Comisionado para la Información funciones tanto en materia de transparencia y de acceso a la información pública como en materia de protección de datos (art. 47).

el esloveno, con el Comisionado para la Información;¹⁰ o, en fin, el mexicano, con el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de México.¹¹

A continuación, centraremos nuestro estudio –conforme a su plan de exposición advertido en la Introducción de este trabajo– en el análisis de los órganos auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública de los cuatro Parlamentos territoriales que han previsto su creación.

III. Los órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública

Como acabamos de señalar, las legislaciones autonómicas en materia de transparencia de Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia otorgan la tutela del derecho de acceso a la información pública y la garantía de la transparencia de la actividad administrativa a órganos auxiliares de los respectivos Parlamentos, sumándose así, como sabemos, a los ordenamientos que encomiendan esta función de tutela a órganos parlamentarios auxiliares, como así sucede en el ámbito de la legislación comunitaria, que la encomienda al Defensor del Pueblo. Dos de estos órganos reciben la denominación precisa de «Comisionado» (Castilla-León y Galicia) y un tercero utiliza la etiqueta terminológica de «Comisionado o Comisionada» (Canarias); por su parte, el cuarto huye de esta denominación y asume la de «Consejo» (Castilla-La Mancha), la cual viene siendo utilizada como propia por las autoridades administrativas de transparencia y derecho de acceso: así, como hemos visto en el epígrafe 2 de este trabajo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, el Consejo de Transparencia y Protección de

¹⁰ La Ley de 31 de diciembre de 2005 sobre el Comisionado para la Información (*The Information Commissioner Act, 16 December 2005*, en su traducción oficial al inglés) atribuye a este órgano competencias en materia de acceso a la información pública, así como en materia de protección de datos.

¹¹ Su regulación se contiene en los arts. 33 y ss de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública gubernamental de 27 de abril de 2012. Éste es un órgano de la Administración Pública Federal encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, así como de resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información.

Datos de Andalucía, el Consejo de Transparencia de Aragón, el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, el Consejo de Transparencia de Navarra o el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia. A pesar, pues, de la denominación de «Consejo», más propia de las autoridades independientes que de los órganos auxiliares del Parlamento, el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha se configura plenamente como un órgano auxiliar de este Parlamento Territorial.

Seguidamente, analizaremos una serie de cuestiones de índole general que afectan a la institución en estudio y que ya hemos adelantado *supra*: los modelos de este nuevo tipo de órgano parlamentario auxiliar y su emergencia en el contexto de las «otras» funciones parlamentarias «no tradicionales».

1. *¿Un nuevo tipo de órgano de órgano auxiliar?* ***Los modelos de órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública***

La pregunta con la que se encabeza este epígrafe resulta de todo punto relevante porque los Derechos parlamentarios autonómicos que contemplan los órganos auxiliares en materia de transparencia y derecho de acceso lo hacen con ciertas especificidades que determinan, consiguientemente, sus diferencias. Como tendremos ocasión de comprobar seguidamente, el Comisionado o Comisionada de la Transparencia de Canarias puede ser considerado propiamente como el único órgano de esta nueva especie dado que el Derecho parlamentario canario ha configurado a un comisionado específico que, existiendo en paralelo al Diputado del Común, se encarga con autonomía orgánica y funcional del ejercicio de las funciones de salvaguarda de la transparencia y de la tutela del derecho de acceso, incluida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información.

A diferencia del Comisionado Canario, los Derechos parlamentarios de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia, si bien prevén la existencia de los correspondientes órganos parlamentarios de transparencia, lo hacen de forma singular.

Efectivamente, el Consejo Regional de la Transparencia de Castilla-La Mancha, a pesar de que ha sido regulado en su estructura, composición, funciones y funcionamiento por la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, no ha sido creado todavía, por lo que este «órgano adscrito a las Cortes» no existe en el nivel de la eficacia del Derecho.

Por su parte, los Comisionados de Transparencia de Castilla y León y Galicia no se han concebido como órganos específicos, sino que se han fusionado, respectivamente, con el Procurador del Común y con el Valedor del Pueblo,¹² de forma y manera que estos últimos órganos ejercen las funciones de aquellos. Igualmente, las Comisiones de Transparencia de Castilla y León y de Galicia se conciben como meros órganos adscritos al Procurador del Común y al Valedor del Pueblo, con respecto a los cuales únicamente conservan su autonomía funcional.

Así las cosas, podemos afirmar que en el Derecho parlamentario español existen, al menos, tres modelos de órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia (el canario; el castellano-manchego; y el gallego-castellano leonés), de los cuales únicamente uno de ellos (el canario) nos permite afirmar claramente y sin ambages la existencia de un nuevo tipo de órgano parlamentario auxiliar con autonomía orgánica y funcional similar a la que presentan las Defensorías del Pueblo o las Cortes de Cuentas.

Seguidamente, analizaremos las claves involucradas en la emergencia de este nuevo tipo de órgano parlamentario auxiliar.

12 Sobre los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, vid., en general, los siguientes trabajos: Bar Cendón, 1983; Díez Bueso, 1999; Ruiz-Rico Ruiz, 2010; Gálvez Muñoz y Ruiz González, 2013; Escobar Roca, 2013; Anguita Susi, 2014; Andrés Alonso, 2017.

2. La garantía de la transparencia de la actividad pública y del derecho de acceso a la información como función parlamentaria «no tradicional» precisada de su tutela por un órgano específico

A) LA GARANTÍA DE LA TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO FUNCIÓN PARLAMENTARIA «NO TRADICIONAL»...

Se ha convertido en un lugar común la afirmación de que la institución parlamentaria actual se halla en crisis. El decaimiento del Parlamento tiene diversas causas¹³ y se manifiesta en dos vectores: de un lado, en la pérdida de funciones-poderes;¹⁴ de otro, en la pérdida de eficacia en el ejercicio de sus funciones-poderes, es decir, en la sustitución, como método de formación de la voluntad parlamentaria, del debate público y libre entre diputados individuales por una votación que muy frecuentemente constituye el trasunto de la decisión ya predeterminada por los grupos parlamentarios fuera del Parlamento y que, precisamente por ello, difícilmente puede ser considerada como el resultado final de una discusión libre entre diputados.

Centrándonos en el primero de los dos vectores de la crisis del Parlamento, es decir, en el de las funciones-poderes encomendadas a la institución parlamentaria, debemos señalar que la evolución de esta institución en la última época nos obliga a advertir ciertos

13 Las causas de la crisis del Parlamento son las siguientes (Manzella, 1979: 300): —«el régimen de primer ministro», es decir, un «Gabinete omnipotente, dotado de la verdadera supremacía administrativa, legislativa y financiera», (Fraga Iribarne, 1951: 42); —las competencias de las Comunidades Autónomas; —la aparición de las Comunidades Europeas; —la configuración del Tribunal Constitucional. Junto a estas causas debemos citar una específica de los regímenes semi-presidencialistas: la pérdida de su monopolio de legitimidad democrática directa, pues ya no son «*les seuls élus de la Nation*» (Duhamel, 1993: 279).

14 El Parlamento actual ocupa una posición central en el sistema, pero ésta no lleva aparejada una plenitud competencial. El Parlamento Liberal podía «*confisquer pour lui même ce qui appartient au peuple ou la nation*» (Lascombe, 95: 2009) y por ello «la forma de defender los intereses de la sociedad a la que representa pas[ó] a consistir en ejercer directamente aquellas potestades que inciden de un modo más sensible sobre la libertad o propiedad de los ciudadanos» (Garrarena Morales, 1995: 4755). El Parlamento actual sigue ocupando una posición central en el sistema pero ello ya no lleva aparejado una plenitud competencial, sino que ésta ha desaparecido.

elementos que nos permiten entrever que dicha crisis, al menos en la hora actual, no es tan profunda como se ha podido venir afirmando. En este sentido, hemos de destacar la emergencia de las «otras» funciones parlamentarias, también denominadas como «no tradicionales», que en la hora actual vienen siendo encomendadas a la institución parlamentaria.

Las funciones parlamentarias «no tradicionales» presentan como rasgo esencial su delimitación por contraste con las clásicas competencias legislativa, presupuestaria y de control de la acción del gobierno que, a todas luces, conforman el núcleo básico de funciones-poderes del Parlamento, tal como se ha consagrado a nivel doctrinal¹⁵ y normativo.¹⁶ En efecto, todas esas competencias son «otras» y «no tradicionales», porque, sencillamente, no son las tres clásicas. No obstante ello, podemos caracterizar tipológicamente a estas funciones en estudio mediante la concurrencia de las siguientes tres características:

¹⁵ Estas últimas se recogen, precisamente, en la clásica taxonomía de las funciones parlamentarias establecida por Bagehot en *The English Constitution*. Según este autor, el Parlamento tiene asignadas las funciones legislativa («*the function of legislation*») y la de investidura del Gobierno («*the elective function*»), pero éstas las desarrolla de una manera privativa y específica a través de la cual se cumplen otras tres funciones enderezadas a controlar y limitar el poder de los gobernantes sobre los gobernados: la de manifestar la opinión política del pueblo («*is what I call an expressive function. It is its office to express the mind of the English people on all matters which come before it*»); la de adoctrinar a la Nación («*The third function of Parliament is what I may call [...] the teaching function. A great and open council of considerable men cannot be placed in the middle of a society without altering that society. It ought to alter it for the better. It ought to teach the nation what it does not know*»); por último, la de informar a la Nación del contenido de sus decisiones («*that to some extent it makes us hear what otherwise we should not*») (Bagehot, 1968: 117).

¹⁶ No existe texto constitucional en el que no aparezcan encomendadas a la institución parlamentaria las funciones legislativa, presupuestaria y de control. Como ejemplo podemos citar la regulación de las Constituciones italiana y española. La Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947 establece en su artículo 70 que «La función legislativa será ejercida colectivamente por entrambas Cámaras»; en su artículo 81 que «Las Cámaras aprobarán cada año los presupuestos y la Cuenta General del Gobierno presentados por el Gobierno»; y en su artículo 95 que «El Presidente del Consejo de Ministros dirigirá la política general del Gobierno y será responsable de ella [...] Los Ministros serán responsables solidariamente de los actos del Consejo de Ministros e individualmente de los actos de sus respectivos Parlamentos [...]». En esta misma línea se encuentra la Constitución española de 1978 en su artículo 66.

- a) se trata de facultades, en todo caso, residuales y menores que presentan escasa trascendencia en el cuadro de las funciones-poderes parlamentarias;
- b) se trata de facultades que se presentan con el carácter de *ius novum*, siendo su rasgo basilar es el de no haber sido asumidas por el Parlamento con anterioridad;
- c) se trata, asimismo, de facultades que no pertenecen a la esencia de las Asambleas parlamentarias y que, consecuentemente, no han de ser ejercidas forzosamente por ellas.

En este sentido, la garantía de la transparencia y del derecho de acceso ha emergido en la última época como una actividad asignada a algunos Parlamentos que puede ser perfectamente considerada como función parlamentaria «no tradicional» en consideración a que, efectivamente, concurren en ella los tres rasgos predicables de ellas. Así, se trata de una actividad parlamentaria, en principio, menor en tanto en cuanto, en última instancia, cabe considerarla como especificación de la función general encomendada a las Defensorías del Pueblo en materia de protección y salvaguarda de los derechos constitucionalizados en las partes dogmáticas de las Constituciones; en segundo lugar, comparece con el carácter de *ius novum*; y, por último, se trata de una actividad que no pertenece a la esencia de las asambleas representativas, como evidencia el hecho de que de la tutela de la transparencia y del derecho de acceso se vengán encargando, asimismo, autoridades administrativas.

La aparición de la garantía del derecho de acceso y de la transparencia como actividad parlamentaria y su condición de nueva función «parlamentaria» no tradicional descansan en una serie de causas que operan en un doble ámbito: en el de la propia fundamentación del Estado constitucional y en el de la eficacia de la tutela del derecho de acceso y de la transparencia.

- a) Desde la perspectiva de la alta teoría del Estado constitucional, cabe recordar que el derecho de acceso y la transparencia son, a la vez, exigencia y consecuencia de la condición representativa del Estado constitucional, es decir, son dos categorías que hacen posible y real

que el Estado constitucional sea, por primera vez en los dos siglos de su evolución, verdaderamente representativo.¹⁷ Por tanto, cabe considerar que la transparencia de la actividad pública y el derecho de acceso son, como la publicidad parlamentaria, «categorías legitimadoras del orden institucional»¹⁸ que entroncan con «la esencia del parlamentarismo como forma de Estado, que no es sino la deliberación pública de argumentos y contraargumentos».¹⁹

- b) Por su parte, y desde la perspectiva de la eficacia de la garantía del derecho de acceso y de la transparencia de la actividad pública, ha de subrayarse a que ambos principios/derechos del Estado constitucional han de asegurarse, fundamentalmente, frente al complejo Gobierno-Administración en tanto en cuanto este es el sujeto pasivo primordial del derecho de acceso a la información pública, y el ejercicio de sus funciones, a diferencia del modo de operar del Parlamento, nunca se ha fundamentado en la publicidad. Por consiguiente, es necesario, para garantizar su eficacia, que las funciones de tutela del derecho de acceso y de la transparencia se encomienden a organismos a los que se garantice la autonomía orgánica, funcional, financiera y personal frente al complejo Gobierno-Administración, siendo este organismo, por definición, la institución parlamentaria. Desde estas consideraciones se comprende perfectamente que las asambleas representativas asuman la garantía del derecho de acceso y de la transparencia.

B) ...PRECISADA DE SU TUTELA POR UN ÓRGANO ESPECÍFICO

Aceptada como hipótesis de trabajo la condición de la garantía de la transparencia y del derecho de acceso como nueva función parlamentaria «no tradicional», no puede desconocerse que la misma presenta una sustancialidad diferenciadora con respecto a otras de estas funciones

¹⁷ Vid., al respecto, las consideraciones que realizo en el siguiente trabajo: García Costa, 2017: 1123-1145.

¹⁸ De Vega García, 1995: 230.

¹⁹ Schmitt, 1990: 43.

«no tradicionales»: su ejercicio por parte del Parlamento ha implicado la creación *ex novo* de un específico órgano parlamentario auxiliar, dotado de plena independencia orgánica y funcional, como así sucede con el Comisionado o Comisionada de la Transparencia de Canarias. Todo ello aún a pesar de que –y este es un dato fundamental que conviene retener-, la garantía del derecho de acceso puede ser considerada como especificación de la función general encomendada a las Defensorías del Pueblo de tutela de los derechos fundamentales frente a conculcaciones provenientes del complejo Gobierno-Administración Pública.

En nuestra opinión, la explicación de ello descansa en la trascendencia de la función en estudio. Al igual que sucedió en los siglos XVIII y XIX cuando el debate sobre la composición, organización y funcionamiento de las Asambleas Legislativas se inspiró en el paradigma de que la función hace al órgano, el debate sobre cuál ha de ser el diseño institucional que realice de manera más adecuada las exigencias de la tutela del derecho de acceso y de la transparencia ha de estar presidido también por este paradigma. Y ello entraña, de entrada, partir de la comprensión de que la transparencia y el derecho de acceso son, volviendo a parafrasear la feliz expresión del profesor De Vega, «categorías legitimadoras» del Estado constitucional. Siendo ello así, su protección es tan esencial para la realización de la condición representativa de este tipo de Estado, que merece que su tutela se confíe a la institución parlamentaria mediante la creación de una estructura específica con la que se asegure que el Parlamento la desempeña plenamente: mediante un organismo parlamentarios auxiliar dotado de autonomía orgánica, funcional y personal.

La conclusión anterior aparece reforzada no sólo por la existencia del modelo canario de Comisionado de la Transparencia, sino –y sobre todo- por las razones por las cuales el modelo gallego-castellano y leonés y el modelo castellano-manchego se apartan del canario. Efectivamente, en la fusión de los Comisionados de Transparencia de Castilla y León y de Galicia con los respectivos Defensores del Pueblo y en la adscripción de las Comisiones de Transparencia de Castilla y León

y Galicia, asimismo, a sus Defensores subyacen razones exclusivamente de índole económico-presupuestarias, las mismas que se evidencian claramente en la legislación castellano-manchega al diseñar un Consejo Regional de la Transparencia cuya efectiva constitución no ha tenido lugar. Así, con respecto al Comisionado de Transparencia de Castilla-León, Martín Lorenzo (2016: 29) ha podido afirmar que su fusión con el Procurador del Común «sigue la senda iniciada o el modelo de actuación que proporcionó la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, al adscribir a otra de las instituciones propias de la Comunidad, en este caso al Consejo Consultivo de Castilla y León, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León».

Por todo ello podemos concluir afirmando sin ambages que el desempeño de la función de garantía del derecho de acceso por el Parlamento se realiza plenamente mediante la constitución de un órgano auxiliar específico al que se le reconozca no sólo autonomía personal y funcional, sino también –y sobre todo– orgánica.

IV. El Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias

1. Regulación y naturaleza jurídica

El Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias (en adelante, CTCAN) se regula en la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (en adelante, LTCAN), concretamente en sus artículos 58 a 65, desarrollados, por su parte, en los artículos 211 a 212 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPARCAN). Estos preceptos fueron introducidos en la reforma del Reglamento aprobada por el Pleno de la Cámara, en sesión celebrada los días 24, 25 y 26 de marzo de 2015 (Boletín Oficial de la Cámara núm. 135, de 1 de abril).

Tanto el art. 62.1 de su ley reguladora como el art. 211.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias prevén que la organización y funcionamiento del CTCAN se disciplinen por su correspondiente Reglamento aprobado por la Mesa del Parlamento, a propuesta del propio Comisionado (art. 211.1 RPARCAN). A la fecha de elaboración de este trabajo,²⁰ dicho Reglamento no había sido aprobado, tras la emisión del Dictamen 21/2016 el 19 de enero de 2016 sobre la propuesta de Reglamento que presentó el Comisionado de la Transparencia el 28 de octubre de 2015.²¹

A diferencia del modelo que representan los Comisionados de la Transparencia de Castilla y León y de Galicia, en el cual la figura del Comisionado de la Transparencia se identifica con la del correspondiente Alto Comisionado para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas en la Comunidad Autónoma, el modelo que constituye el CTCAN se caracteriza –como hemos advertido anteriormente– porque el CTCAN no se integra en el Diputado del Común, órgano auxiliar del Parlamento Canario regulado en el artículo 13 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias²² y en la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común.

20 Este trabajo fue concluido a finales de abril de 2018.

21 El Comisionado de la Transparencia de Canarias emitió propuesta de Reglamento de organización y funcionamiento, la cual fue trasladada al Secretario General del Parlamento de Canarias para su tramitación ante la Mesa del Parlamento. Este órgano parlamentario, en su reunión de 17 de diciembre de 2015, «estimó oportuno que por la Presidencia del Parlamento se solicitase dictamen facultativo» al Consejo Consultivo de Canarias. Correspondiendo a la Presidencia de la Asamblea legislativa, dado el contenido y trascendencia del tema, resolver sobre la conveniencia de solicitar dictamen, el mismo fue solicitado con fecha 17 de diciembre de 2015. Por su parte, el Consejo Consultivo de Canarias emitió el Dictamen 21/2016 el 19 de enero (Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la Consulta parlamentaria sobre el Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública (EXP 516/2015CP)).

22 Su tenor literal es el siguiente: «El Parlamento podrá nombrar un Diputado del Común para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y supervisará las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Una Ley del Parlamento de Canarias establecerá su organización y funcionamiento». El Diputado del Común se reguló por la Ley

El artículo 58 de la LTCAN regula la configuración del CTCAN disponiendo en su inciso primero que el mismo es el «el órgano de fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias». La LTCAN no proclama expresamente en este precepto la condición del CTCAN de órgano parlamentario auxiliar en materia de transparencia y, en todo caso, su Exposición de Motivos se limita a precisar que el CTCAN queda «configurado como autoridad independiente elegida por el Parlamento de Canarias», sin que explícitamente se le conciba como comisionado parlamentario en materia de transparencia.

No obstante ello, la naturaleza de órgano parlamentario auxiliar del CTCAN debe ser deducida implícitamente en atención a varias consideraciones: en primer lugar, no se le califica expresamente como autoridad administrativa, como así ocurre con relación a las autoridades administrativas de transparencia de Aragón²³ o Cataluña;²⁴ en segundo lugar, su elección se residencia única y exclusivamente en el Parlamento de Canarias, que lo designará por mayoría de tres quintas partes, y su cese, bien por incompatibilidad sobrevenida, bien por incumplimiento grave de las obligaciones propias de su cargo, también habrá de ser decidido por el Parlamento de Canarias por idéntica mayoría; en tercer lugar, la normativa específica del CTCAN habrá de ser aprobada por el Parlamento de Canarias, según disponen, como sabemos, el art. 62.1

1/1985, de 12 febrero, del Diputado del Común hasta su derogación por la actual Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común.

23 El Consejo actuará con independencia orgánica y funcional y estará adscrito al departamento competente en materia de transparencia. El departamento pondrá a disposición del Consejo los medios y recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones (art. 37.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón).

24 La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública debe ser adscrita al departamento de la Generalidad que el Gobierno determine por decreto. El Gobierno debe dotar la Comisión de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones, siempre respetando su independencia orgánica y funcional (art. 41 de la Ley 19/2014, de 28 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno).

LTCAN y el art. 211.1 del RPARCAN; en cuarto lugar, las retribuciones que haya de percibir el CTCAN serán fijadas por la Mesa del Parlamento (art. 211.3 del RPARCAN)²⁵ y esta proveerá al CTCAN del apoyo jurídico, técnico y administrativo, así como con los medios personales y materiales que sean necesarios (art. 211.2 del RPARCAN). En cualquier caso, cabe concluir, tal como afirma el Dictamen 21/2016, de 19 de enero, del Consejo Consultivo de Canarias, que el legislador autonómico canario «decidió situar orgánicamente al Comisionado, como garantía de esa autonomía e independencia, dentro del ámbito parlamentario como órgano dependiente del mismo».

El CTCAN, como órgano auxiliar del Parlamento de Canarias, goza de autonomía orgánica, personal, financiero-presupuestaria y funcional frente al complejo Gobierno-Administración Pública de Canarias, si bien depende tanto personal y financieramente del Parlamento de esta Comunidad Autónoma. No obstante ello, al CTCAN se le garantiza la independencia funcional, tanto en relación a la Administración Pública como al Parlamento canarios. En este sentido, el reconocimiento de la autonomía funcional del CTCAN aparece consagrado tanto en el preámbulo de la LTCAN como en su propio texto articulado, concretamente en el inciso segundo del art. 58, que dispone que el CTCAN, en ejercicio de sus funciones, «actúa con autonomía y plena independencia». Por consiguiente, la ley en examen reconoce plena autonomía funcional al órgano en estudio, atribuyéndole en exclusiva la función para la que ha sido creado, de modo que ejerce con carácter exclusivo y excluyente la totalidad de las competencias relacionadas con la garantía de la transparencia y la tutela del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias; igualmente, la ley en examen asegura que, en el desempeño de tales funciones, el CTCAN en ningún caso solicitará o recibirá

²⁵ La Mesa del Parlamento de Canarias acordó en su sesión de 20 de mayo de 2015 fijar las retribuciones del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información de Canarias en 64.421,58 €.

órdenes o instrucciones del Gobierno o del Parlamento de Canarias, así como de cualquier otro órgano público o ente privado.

2. Elección, cese e incompatibilidades

El CTACAN se configura como órgano único cuyo titular es elegido por el Parlamento de Canarias por mayoría reforzada de tres quintos de sus miembros, conforme al procedimiento que fije el RPARCAN, tal como señala el artículo 59.1 de la LTCAN.²⁶ Debe señalarse, de entrada, que el precepto en examen es respetuoso con la reserva de reglamento parlamentario para cuestiones de procedimiento fijada en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

En otro orden de cosas, repárese en que la ley autonómica encomienda al Parlamento la elección del CTCAN por una mayoría reforzada de tres quintos, de modo que con ello se respeta la esencia de la elección parlamentaria de Autoridades que, como hemos señalado en otros lugares,²⁷ es una forma de investidura de Autoridades reservada para el nombramiento de aquellas Magistraturas que tengan atribuidas funciones de especial naturaleza simbólica o que hayan de ser extraídas del ámbito de decisión del Gobierno, teniendo presente que el carácter simbólico o la exigencia de neutralidad de la función encomendada a un concreto órgano público debe estar previsto por la Constitución, bien expresamente, bien implícitamente, como así sucede con relación a las funciones de garantía de los distintos derechos fundamentales y libertades públicas. En estas previsiones encaja perfectamente la

²⁶ El Parlamento de Canarias designó, en su sesión de 21 de abril de 2015, a D. Daniel Cerdán Elcid, como Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Previamente, en la sesión de la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico el Parlamento de Canarias de 16 de abril de 2015 se determinó la idoneidad de este candidato para el ejercicio del cargo, tras el correspondiente examen. Por Decreto 54/2015, de 8 de mayo, del Presidente, se nombra a D. Daniel Cerdán Elcid, Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública (BOC nº 91, de 14 de mayo de 2015).

²⁷ García Costa, 2006 :140.

elección del CTCAN por la mayoría reforzada de tres quintos de los miembros del Parlamento de Canarias.

La LTCAN dispone que el mandato del CTCAN es de cinco años improrrogables, medida enderezada a garantizar su autonomía funcional, y prevé como requisitos de elegibilidad el «reconocido prestigio» y la «competencia profesional». A diferencia de la vaguedad con la que define estos requisitos de elegibilidad, la LTCAN precisa que el cargo de Comisionado o Comisionada de la Transparencia de Canarias 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.

El CTCAN cesa por expiración del mandato, en cuyo caso el art. 61.3 establece la *prorrogatio* de sus funciones hasta la toma de posesión de su sustituto; por renuncia; por condena por delito en virtud de sentencia firme; por muerte o por incapacidad permanente para el ejercicio de su función; incompatibilidad sobrevenida; y como último supuesto, por incumplimiento grave de las obligaciones propias de su cargo. Estas dos últimas causas habrán de ser apreciadas por el Parlamento de Canarias mediante acuerdo por mayoría de tres quintas partes, previa instrucción del procedimiento que se establezca en las disposiciones de desarrollo de la LTCAN aprobadas por la Mesa del Parlamento, las cuales no lo habían sido a la fecha de elaboración de este trabajo.

3. Funciones

El CTCAN se encarga únicamente de la tutela del derecho de acceso a la información pública y de la salvaguarda de las disposiciones de publicidad activa. A diferencia, pues, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal o del Consejo regional de Transparencia y

Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, al Comisionado canario no se le atribuye la protección de las disposiciones de buen gobierno. En ese entendido, sus funciones son las siguientes:

- a) En materia de derecho de acceso, la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley (art. 63.1a)).
- b) En materia de publicidad activa, el control del cumplimiento de la obligación de publicar la información que les es obligada a las entidades y organismos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley (art. 63.1b)), pudiendo, en el caso de que se verifique su incumplimiento, requerir su subsanación al órgano responsable (art. 63.2).
- c) Con respecto a ambos fines, la formulación de recomendaciones de cumplimiento e interpretación uniformes de las obligaciones establecidas en la LTCAN relativas al derecho de acceso y la transparencia (art. 63.1 c)), así como el asesoramiento en materia de acceso a la información pública y de transparencia (art. 63.1d)); y, por último, la evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de la LTCAN (art. 63.1d)).

4. Informe

Por último, el artículo 65 de la LTCAN establece que el CTCAN elaborará anualmente un informe, que se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, sobre el grado de aplicación y cumplimiento de esta ley, dentro del primer trimestre del ejercicio siguiente al que se refiera.²⁸ Según disponen, por su parte, los incisos

²⁸ Dicho informe deberá recoger, según dispone el art. 65.1 de la LTCAN, los siguientes extremos: a) Las denegaciones de solicitudes de acceso a la información acordadas por las entidades y organismos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley y los motivos en que se han fundado; b) Las reclamaciones presentadas contra las denegaciones de solicitudes de acceso a la información, expresando su número, los motivos de la reclamación y los acuerdos

2º y 3º del art. 212 del RPARCAN, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, decidirá si el informe anual será objeto de debate en el Pleno o en la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico, en consideración a la importancia de las cuestiones recogidas en el mismo. Sea en Pleno o en Comisión, el debate comenzará con la presentación del informe por el comisionado, por tiempo de quince minutos. A continuación intervendrán, por tiempo de diez minutos, los representantes de los grupos parlamentarios para formular preguntas o aclaraciones al comisionado. Finalmente, el debate terminará con una última intervención de este, también por tiempo de diez minutos, para contestar a las cuestiones suscitadas por los grupos parlamentarios.

V. El Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha

1. Regulación y naturaleza jurídica

Como hemos señalado anteriormente, el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (en adelante, el Consejo), a pesar de la previsión legal de su existencia, no ha sido creado hasta el momento. No se trata, pues, de un órgano que haya sido suprimido tras su creación, sino, por el contrario, de un organismo auxiliar del Parlamento que no ha llegado a constituirse. Y en muy buena medida esa ha sido la voluntad del legislador

adoptados en las mismas por el comisionado o comisionada; c) Los incumplimientos de la obligación de hacer pública la información relacionada en el título II de esta ley y los requerimientos formulados para su subsanación; d) Los procedimientos disciplinarios y sancionadores incoados y resueltos por la comisión de las infracciones previstas en esta ley; e) Las recomendaciones emitidas relativas al cumplimiento e interpretación de la ley del derecho de acceso a la información pública y de transparencia administrativa; f) La actividad de asesoramiento realizada en materia de acceso a la información pública y de transparencia administrativa; g) La evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de esta ley; h) Los demás datos, hechos o consideraciones que estime pertinentes el comisionado o comisionada y, específicamente, la designación de los órganos y autoridades que no han dado cumplimiento a las obligaciones establecidas en esta ley.

autonómico castellano-manchego que, de un lado, ha previsto tanto el régimen jurídico del Consejo, diseñando su estructura, composición, funcionamiento y funciones, y, de otro lado, ha previsto en su art. 61.3. que «la constitución efectiva del Consejo tendrá lugar conforme a lo que determine su reglamento, que será aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha y contendrá en todo caso su estructura, competencias, organización y funcionamiento».

Consiguientemente, la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (en adelante, LTBGC-M) diferencia entre el acto de creación del órgano y el acto de constitución efectiva del mismo, de forma y manera que son las propias Cortes de Castilla-La Mancha las que determinarán cuándo este órgano parlamentario empezará a ejercer las funciones que le encomienda la LTBGC-M. Mientras este evento no suceda, las reclamaciones ante el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha serán resueltas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, en aplicación del correspondiente convenio.

A diferencia de lo que ocurre con el CTCAN, el Consejo castellano-manchego se configura expresamente como «órgano adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha», correspondiéndole a estas no sólo «su efectiva constitución» (art. 61.3), sino también facilitarle el apoyo jurídico, técnico y administrativo y los medios personales y materiales que sean necesarios (art. 61.4). Asimismo, las Cortes, como veremos seguidamente, se encargarán de elegir a las personas que hayan de ejercer la Presidencia y Adjuntías de la Comisión Ejecutiva, y de cesarlas en ciertos supuestos, así como de elegir a todos los componentes de la Comisión consultiva, cuatro de ellos a propuesta de las propias Cortes entre personas expertas en materia de transparencia y buen gobierno.

La ley en examen consagra, también expresamente, la autonomía del Consejo como organismo, señalando al respecto que el mismo goza de plena capacidad, autonomía e independencia (art. 61.1). Asimismo, la LTBGC-M asegura en su artículo 62.1 que los miembros de la Comisión Ejecutiva del Consejo deberán ejercer sus funciones con plena

independencia y objetividad, sin estar sujetos a instrucción o mandato alguno en el desempeño de aquellas. Contrasta esta previsión legal con la ausencia de otra similar referida a los miembros de la Comisión consultiva del Consejo, los cuales, en todo caso, gozan de independencia funcional en aplicación del propio art. 61.1 de la LTBGC-M.

2. Estructura

El Consejo, a diferencia del CTCAN, no se configura como un órgano único, sino como un órgano complejo que se estructura, a su vez, en una Comisión Ejecutiva, compuesta por una Presidencia y dos Adjuntías, y en una Comisión Consultiva, presidida por la persona titular de la Presidencia de la Comisión Ejecutiva, y compuesta por un número de catorce miembros.

Mientras la Comisión ejecutiva se encarga del ejercicio de las funciones encomendadas al Consejo en garantía de la tutela del derecho de acceso y de la transparencia, la Comisión consultiva se erige como órgano de apoyo y asistencia a la Comisión Ejecutiva del Consejo, así como órgano colegiado de participación y consulta en las materias de su ámbito de actuación.

La estructura compleja del Consejo castellano-manchego presenta ciertas similitudes con la del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal en tanto en cuanto ambos Consejos se componen de dos órganos, uno de naturaleza ejecutiva y otro de naturaleza consultiva, denominado este último, en ambos Consejos, como Comisión. No obstante ello, las diferencias entre ambos Consejos se encuentran en puntos tan fundamentales como que el Consejo Estatal se compone de un Presidente que ostenta la totalidad de las funciones ejecutivas, mientras que el Consejo Castellano-manchego se integra de una Comisión Ejecutiva conformada por tres miembros que actúan colegiadamente; por otra parte, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno estatal se compone por ocho miembros elegidos por diferentes instancias de nominación, mientras que la Comisión consultiva castellano-manchega se nutre de 14

componentes elegidos todos ellos por las Cortes de Castilla-La Mancha, previa propuesta formulada por una serie de organismos que tienen la prerrogativa de presentarlos y que, además, son diferentes de las instancias de nominación que, por su parte, designan a la Comisión de Transparencia estatal.

3. Elección, cese e incompatibilidades

A continuación examinaremos la elección, cese e incompatibilidades de los titulares de los dos órganos en que se estructura el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha: (a) la Comisión Ejecutiva y (b) la Comisión Consultiva.

- a) En cuanto a la elección del Presidente y Adjuntos de la Comisión Ejecutiva, la LTBGC-M dispone que serán las Cortes de Castilla-La Mancha las que designen a estos cargos públicos, por mayoría de tres quintos en primera vuelta y por mayoría absoluta en segunda, estableciendo tres requisitos de elegibilidad: han de ser expertos de competencia o prestigio reconocido; en posesión de una dilatada experiencia profesional; y sin afiliación a partidos, federaciones de partidos, o agrupaciones de electores.

El cese de los miembros de la Comisión ejecutiva tendrá lugar por expiración de su mandato, que se fija en cinco años, pudiendo ser renovado por una sola vez por idéntico periodo; por renuncia; por muerte; por incapacitación judicial; y por separación, acordada por las Cortes de Castilla-La Mancha, a propuesta de la Comisión Consultiva, en los casos de incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad sobrevenida para el ejercicio de su función, incompatibilidad o condena penal firme de inhabilitación para el ejercicio de funciones o cargos públicos. No establece la ley en estudio la mayoría que precisan los acuerdos parlamentarios de separación de los miembros del Comité Ejecutivo. En nuestra opinión, y dado que el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM, núm. 133, de 16 de octubre de 1997) no fija

una regla general con respecto a las mayorías precisadas para la validez de los acuerdos parlamentarios como así hace el artículo 79.2 de la Constitución con respecto a los acuerdos de las Cortes Generales, cabe considerar que la mayoría requerida para acordar la separación de los miembros de la Comisión Ejecutiva de este órgano ha de ser la de la elección, es decir, de tres quintos en primera vuelta y absoluta en segunda.

Por último, debemos señalar que la Presidencia y las dos Adjuntías de la Comisión Ejecutiva ejercen su cargo bajo el régimen de dedicación exclusiva, teniendo el rango que se determine reglamentariamente y, en cuanto a sus incompatibilidades, quedan sujetos al mismo régimen establecido en la ley reguladora del régimen jurídico del Consejo de Gobierno y el de sus miembros.

- b) Por su parte, la Comisión Consultiva está integrada por la persona que ejerza la Presidencia del Consejo quien, asimismo, la preside, y por un máximo de 14 miembros designados por el Parlamento castellano-manchego, por un periodo de 4 años.

La Ley en examen encomienda la designación de los miembros de este órgano a las propias Cortes de Castilla-La Mancha, a propuesta de una serie de entidades entre las que figuran las propias Cortes de Castilla-la Mancha, que habrán de elegir a cuatro miembros. El resto de entidades que han de formular propuestas a las Cortes para la designación de los miembros del órgano en estudio son las siguientes:

- la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que designará a dos personas expertas, respectivamente, en materia de protección de datos y de transparencia y buen gobierno;
- el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha;
- la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha;
- la Universidad de Castilla-La Mancha;
- las entidades representativas de consumidores y usuarios;
- las entidades representativas de los intereses económicos y sociales;

por último, las corporaciones de derecho público. Asimismo, ejercerá la Secretaría, con voz pero sin voto, una persona funcionaria adscrita al Consejo.

Se plantea aquí no sólo la cuestión de hasta qué punto la ley autonómica castellano-manchega ha vulnerado la reserva de reglamento parlamentario para cuestiones de procedimiento, debiendo, consiguientemente, ser este instrumento normativo el adecuado para otorgar a las diversas instancias de nominación la capacidad para iniciar el procedimiento de elección de los miembros del Comité consultivo mediante la presentación de sus respectivas propuestas, sino también la problemática de hasta qué punto las Cortes de Castilla-La Mancha quedan vinculadas por las candidaturas que presenten las diferentes instancias de nominación. Pareciera desprenderse que la LTBGC-M confiere la potestad de designación de los componentes de la Comisión consultiva a estos órganos, de forma y manera que las Cortes se limitasen a su mero nombramiento formal, pero ello significaría, además de la ya señalada invasión de reserva de reglamento parlamentario, negar la *plenitudo potestatis* del Parlamento en el ejercicio de sus funciones, en este caso en el ejercicio de la designación de estos correspondientes cargos públicos. Consiguientemente, cabe considerar que el Parlamento castellano-manchego sólo puede elegir como miembros de la Comisión Consultiva del Consejo a aquellos candidatos que previamente hayan sido propuestos por las instancias de nominación concernidas, si bien ello no implica en modo alguno que no pueda rechazar tales candidaturas. De difícil encaje en la legalidad estatutaria castellano-manchega se encuentra, por su parte, la previsión del art. 63.3 de la ley en examen, según la cual, antes de la expiración del mandato, los miembros de la Comisión consultiva podrán cesar, además de por las mismas causas de cese anticipado establecidas para las personas integrantes de la Comisión Ejecutiva, «a petición de la entidad o institución que les hubiera propuesto». Prevé este precepto un supuesto específico de cese anticipado de los miembros de este órgano, consistente en que las instancias que únicamente tienen atribuidas por ley la capacidad para iniciar

en las Cortes de Castilla-La Mancha el procedimiento de elección mediante la presentación de sus respectivas propuestas, puedan cesar sin causa alguna y sin procedimiento a los miembros de este órgano. Se trata, pues, de una regulación defectuosa en un doble ámbito:

En primer lugar, porque otorga la facultad de cese a unas entidades que no han designado previamente a los titulares de este órgano, desconociendo que esta facultad corresponde únicamente a las Cortes de Castilla-La Mancha.

En segundo lugar, porque establece una causa de cese abstracta y general que puede ser apreciada libremente por las entidades anteriores, lo que contrasta con la regulación de los supuestos de cese de la Presidencia y Adjuntías de la Comisión Ejecutiva, que, asimismo, se contemplan para el cese de los miembros de la Comisión Consultiva.

Cabe concluir el análisis del estatuto de los miembros de la Comisión recordando que el artículo 63.4 de la LTBCC-M dispone, por su parte, que los miembros de la Comisión no percibirán retribución alguna como consecuencia de su participación en este órgano, declarándose su situación expresamente compatible con el desempeño de cualquier otra dedicación laboral o profesional, retribuida o no.

4. Funciones

En la regulación de sus fines, el Consejo en examen ha seguido el efecto imagen de la normativa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, de modo que los fines del Consejo castellano-manchego son tres: garantizar los derechos de acceso a la información pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizar y promover la observancia de las disposiciones de buen gobierno en el ámbito de aplicación de la ley castellano-manchega.

En el ejercicio de estos fines, la LTBGC-M otorga al Consejo una serie de funciones que se distribuyen entre la Comisión Ejecutiva y la Comisión Consultiva en atención a la naturaleza de cada uno de estos dos órganos ya señalada en el punto 6.2 de este trabajo.

- a) Corresponde a la Comisión ejecutiva el ejercicio de forma colegiada de las funciones decisivas para la protección del derecho de acceso (resolución de las reclamaciones en materia de acceso del art. 62.3d) y 64), para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, para la observancia de las disposiciones de buen gobierno (la creación, gestión y control de un registro sobre las declaraciones responsables de buen gobierno –art. 62.3b)–) o transversales (adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la ley y formular recomendaciones para su mejor cumplimiento –art. 62.3a)–; informar preceptivamente los proyectos normativos del Gobierno regional en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –art. 62.3c)–; responder a las consultas que, con carácter facultativo, se le planteen en materia de transparencia y buen gobierno –art. 62.3e)–; promover e impulsar campañas de divulgación en las materias propias de su competencia –art. 62.3 f)–.

La regulación del Consejo castellano-manchego se aparta de la del CTBG estatal, la cual encomienda las funciones anteriores al Presidente de este órgano determinando así una tendencial identificación entre CTBG y su Presidencia. Por el contrario, la LTBGC-M diseña una estructura en la que la Comisión Ejecutiva actúa colegiadamente y con respecto a la cual el Presidente comparece como un *primus inter pares* al que se le asignan, como funciones específicas, las de carácter representativo y protocolario (art. 62.4.a)) y otras que, si bien presentan naturaleza ejecutiva, tienen una trascendencia menor: – asesorar a los sujetos obligados y promover la elaboración de directrices y normas de buenas prácticas en materia de transparencia,

acceso a la información pública y buen gobierno (art. 62.4.b)); velar por la observancia de las obligaciones contenidas en la LTBGC-M, dando conocimiento al órgano competente de los posibles incumplimientos advertidos, e instando, en su caso, la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores (art. 62.4.c)); colaborar, en estas materias, con órganos de naturaleza análoga estatales o autonómicos (art.62.4.d)); requerir de oficio, a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, la subsanación de incumplimientos de las obligaciones recogidas en esta ley (art. 62.4.e)); custodiar las declaraciones responsables de buen gobierno (art. 62.4.f)).

- b) Por su parte, la Comisión consultiva tiene otorgadas funciones de apoyo, auxilio y asesoramiento a la Comisión Ejecutiva, especificando la ley en examen las siguientes: formular propuestas a la Comisión Ejecutiva en el ámbito de competencias del Consejo, (art. 63.5 b)); aprobar la propuesta del plan de trabajo anual de transparencia y buen gobierno (art. 63.5 c)); proponer a la Comisión Ejecutiva criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta ley (art. 63.5 d)). Más allá de estas funciones de asesoramiento, la Comisión ejerce una competencia de gobierno consistente en proponer la separación de las personas titulares de la Comisión Ejecutiva y de los miembros de la Comisión Consultiva, en los supuestos previstos para cada uno de ellos (art. 63. 5 e) en relación con el art. 62.2c).

5. Informe

La LTBGC-M dispone en su artículo 62.3b) que una de las funciones colegiadas de la Comisión Ejecutiva del Consejo es la de aprobar y remitir, en el primer trimestre de cada año, a las Cortes de Castilla-La Mancha y al Gobierno regional tanto un plan de trabajo anual como una memoria específica sobre su actividad durante el año anterior relativa al grado de cumplimiento de la normativa de transparencia y

buen gobierno, así como las recomendaciones o requerimientos que el Consejo haya estimado oportuno realizar en esta materia.

A pesar de que la naturaleza del Consejo de órgano auxiliar parlamentario, el informe anual no ha de ser publicado en el Boletín de las Cortes de Castilla-La Mancha, sino tan sólo en el Portal de Transparencia, y el mismo ha de ser remitido no sólo a la institución parlamentaria, sino también al Ejecutivo regional. Por último, debe indicarse que ni la ley en examen ni el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha establecen el procedimiento para el debate del informe que ha de elevar el CTBGC-M.

VI. El Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia de Castilla y León

1. Regulación y estructura

El Derecho parlamentario autonómico de Castilla y León ha regulado la estructura, composición y funciones de dos órganos auxiliares de las Cortes en materia de transparencia y acceso a la información pública. Se trata, por un lado, del Comisionado de Transparencia y, por otro lado, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León.

La ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (en adelante LTCYL) configura al Comisionado y a la Comisión de Transparencia como dos órganos auxiliares del Parlamento que, a diferencia del CTCAN o del CTBGC-M, en modo alguno son independientes o autónomos, sino integrados en el Procurador del Común: en el caso del Comisionado, este aparece fusionado con el propio Procurador; en el caso de la Comisión, esta queda adscrita orgánicamente al Procurador, si bien manteniendo su autonomía funcional.

Efectivamente, tal como dispone el art. 11.1 de la LTCYL, el Comisionado de la Transparencia se fusiona con el Procurador del Común, de forma y manera que las funciones de aquel se atribuyen a

este último. Así, el Procurador del Común se convierte en Comisionado de la Transparencia y en calidad de tal ejerce las funciones del Comisionado en el ámbito del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de la salvaguardia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública (art. 11.2).

Por su parte, la Comisión de la Transparencia no se configura tampoco como específico órgano parlamentario auxiliar de las Cortes, sino como un órgano que se adscribe orgánicamente al Procurador del Común, manteniendo, en todo caso, su autonomía funcional, tal como establece expresamente el art. 15 de la LTCYL según el cual «el Comisionado y la Comisión de Transparencia actuarán con separación de sus funciones respecto de las que corresponden al Procurador del Común como comisionado de las Cortes de Castilla y León para la protección y defensa de los derechos constitucionales de las personas y de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León». Precepto, que, asimismo, se reproduce en el artículo 15 del Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

La Comisión de Transparencia está formada por tres miembros: el Procurador del Común en su condición de Comisionado de Transparencia, que la presidirá; el Adjunto al Procurador del Común, cuando exista, y en su defecto por la persona al servicio de la Institución que designe el Procurador del Común; por último, el secretario, con voz y voto, que será designado por el Procurador del Común entre las personas al servicio de la Institución (art.12).

Debemos recordar que el Procurador del Común aparece configurado en el art. 18 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León como Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León designado por éstas para la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto. Sus competencias, organización y funcionamiento se

disciplinan en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.²⁹

Para concluir, hemos de subrayar que el modelo del Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia de Castilla-León ha sido asumido, si bien no mediante una traslación indiscriminado, por el Derecho parlamentario autonómico gallego en la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno.

2. Funciones

En el ejercicio de sus funciones, el Comisionado y la Comisión tienen reconocida expresamente por el art. 13.1 de la LTCYL plena autonomía e independencia, en coherencia con lo establecido en el art. 1.4 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, que también la reconocen al Procurador del Común.

- a) Las funciones del Comisionado de la Transparencia están enderezadas a lograr el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley (art. 13.2 b)), así como otras de carácter transversal (evaluar el grado de aplicación de esta ley –art. 13.2 a)–; colaborar en las materias que le son propias con órganos de naturaleza análoga –art. 13. 2c)–; responder a las consultas que con carácter facultativo le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver solicitudes de acceso (art. 13.2.d)).
- b) A la Comisión le corresponde la tutela del derecho de acceso mediante resolución de las reclamaciones en esta materia (art. 8 y art. 13.3 de la LTCYL).

Por último, debe señalarse que el Comisionado de la Transparencia presentará una memoria anual, que se hará pública en el Portal de

²⁹ Sobre el Procurador del Común, vid.: Biglino Campos, 1995.

Gobierno Abierto, ante la Comisión correspondiente de las Cortes de Castilla y León en la que incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en materia de publicidad activa y acceso a la información.

VII. El Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia de Galicia

1. Regulación y estructura

El modelo de Comisionado de Transparencia y Comisión de Transparencia de Castilla-León ha inspirado, en líneas generales, al Comisionado de la Transparencia y la Comisión de Transparencia de Galicia, órganos parlamentarios auxiliares cuyos elementos basilares relativos a su estructura, composición y funciones se disciplinan en los artículos 32 a 36 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno (LTGAL).

En esencia, la LTGAL crea en su artículo 32 al Comisionado de Transparencia atribuyendo sus funciones al Valedor del Pueblo, órgano con el que se fusiona. Este Alto Comisionado del Parlamento de Galicia, cuyo régimen jurídico se contiene en el artículo 14 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía de Galicia y en la Ley 5/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo, ejerce, pues, las funciones encomendadas al Comisionado de la Transparencia en materia de transparencia y buen gobierno.

Por su parte, y también siguiendo el esquema diseñado en el Derecho parlamentario autonómico de Castilla y León, la Comisión de la Transparencia se crea como órgano colegiado independiente adscrito al Valedor del Pueblo (art. 33.1) que se encarga, en esencia, de resolución de las reclamaciones frente a las resoluciones de acceso a la información pública (art. 33.3).

La Comisión está compuesta por 6 miembros, a diferencia de los 3 que componían el modelo castellano-leonés: el Valedor o Valedora del

pueblo, que ostentará la Presidencia y gozará de voto dirimente en caso de empate; el adjunto o adjunta a la institución del Valedor del Pueblo, que desempeñará la Vicepresidencia; y cuatro vocales, nombrados por el Valedor del Pueblo en su condición de Presidente de la Comisión de la Transparencia previa designación de la Comisión Interdepartamental de Información y Evaluación de la Xunta de Galicia, del Consejo Consultivo de Galicia, del Consejo de Cuentas y de la Federación Gallega de Municipios y Provincias.³⁰

Interesa destacar que la norma gallega explicita que, a pesar de la fusión del Comisionado con el Valedor y la adscripción orgánica de la Comisión al Valedor, existe una nítida independencia funcional entre Comisionado, Comisión y Valedor al disponer que «el Comisionado de la Transparencia y la Comisión de la Transparencia actuarán con separación de sus funciones respecto a las otras que corresponden al Valedor del Pueblo» (art. 34).

Es, precisamente, la necesidad de mantener la separación de funciones entre la institución del Valedor del Pueblo y las actividades que éste pueda desarrollar como Comisionado de Transparencia y como Presidente de la Comisión de la Transparencia la que ha justificado que la regulación de la LTGAL se haya desarrollado por la Resolución de 5 de julio de 2016 por la que se dispone la publicación del Reglamento interno de la Comisión de la Transparencia de Galicia (DOG núm 134, de 15 de julio de 2016).³¹ Efectivamente, tal como recuerda la Exposición de Motivos de este Reglamento interno, «la normativa de transparencia exige que la institución del Valedor del Pueblo y la Comisión de la Transparencia logren un equilibrio que permita

30 Los vocales de la Comisión de la Transparencia han sido nombrados por la Resolución de 15 de abril de 2016 por la que se nombran los miembros de la Comisión de Transparencia creada por la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno ; así como por la Resolución de 1 de junio de 2016 por la que se dispone la sustitución de un vocal de la Comisión de la Transparencia y por la Resolución de 1 de junio de 2016 por la que se dispone la sustitución de un vocal de la Comisión de la Transparencia.

31 Modificada por la Resolución de 1 de diciembre de 2016 por la que se dispone la publicación de la modificación del Reglamento interno de la Comisión da Transparencia de Galicia. (DOG núm. 234, 9 de diciembre de 2016).

mantener su independencia, a fin de garantizar que no se pervierta la percepción que la sociedad gallega debe tener del alto comisionado del Parlamento,» siendo su finalidad última la de «en establecer los mecanismos adecuados para que la lealtad institucional prevalezca y posibilite el correcto desarrollo de la Comisión de la Transparencia».

Este Reglamento Interno (en adelante RI) fija la sede de la Comisión (art. 4) así como su estructura orgánica, delimitando las funciones de la Presidencia (art. 7), Secretaría (art. 8) y Secretaría (art. 10) y concretando los derechos y obligaciones de sus miembros (art.12).

Igualmente, el RI regula los principios de funcionamiento de la Comisión de Transparencia (art. 5), la convocatorias (art. 15), la constitución (art. 16) y el desarrollo de sus sesiones (art. 17), así como las votaciones (art. 18) y la adopción de acuerdos (art. 16).

2. Funciones

El Comisionado de la Transparencia y la Comisión de la Transparencia de Galicia, en la línea del CTBGC-M y a diferencia del CTCAN y del Comisionado y Comisión de Transparencia de Castilla y León, tiene atribuidas funciones tanto en materia de acceso, como de transparencia y de buen gobierno.

A la Comisión, como hemos adelantado, le corresponde la resolución de las reclamaciones frente a las resoluciones de acceso a la información. Por su parte, el Comisionado se encarga de las funciones en materia de transparencia y de buen gobierno. Concretamente, sus funciones en estos dos ámbitos son las siguientes: adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones legales en materia de transparencia y buen gobierno, oída la Comisión de la Transparencia (art. 32.3 b)); emitir informe, con carácter previo a su aprobación, sobre proyectos de ley o de reglamentos en materia de transparencia y buen gobierno, oída la Comisión de la Transparencia (art. 32.2 d)); responder a las consultas que, con carácter facultativo, le sean formuladas por los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de

la presente ley (32.2a)).Específicamente en materia de transparencia, los cometidos del Comisionado son los siguientes: asesorar en materia de transparencia del derecho de acceso a la información pública y buen gobierno (art. 32.2c) y efectuar, a iniciativa propia o a causa de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en materia de publicidad activa previstas en la LTGAL (art. 32.2 e))

El Comisionado y la Comisión de Transparencia de Galicia actúan en el desempeño de sus funciones con plena autonomía e independencia. Al igual que el CTCAN, el CTBGC-M y el Comisionado de la Transparencia de Castilla y León, el Valedor del Pueblo habrá de elevar al Parlamento de Galicia un informe relativo al grado de aplicación y cumplimiento de la LTGAL. Este informe, a diferencia del que han de presentar estos otros Comisionados parlamentarios, se integra como capítulo específico en el Informe que el Valedor del Pueblo ha de presentar anualmente al Parlamento de Galicia.³² El mismo deberá quedar a disposición de la ciudadanía para su consulta en el Portal de transparencia y Gobierno abierto y en la página web del Valedor del Pueblo.

VIII. Bibliografía

Andrés Alonso, F.L.: *Los defensores del Pueblo en España*. Madrid, Reus, 2017.

Anguita Susi, A.: *Derechos estatutarios y defensores del pueblo: teoría y práctica en España e Italia*. Barcelona, Atelier, 2014.

32 El informe, según el art. 36.1 de la LTGAL, comprende los siguientes contenidos: a) Los criterios interpretativos y las recomendaciones que haya formulado durante ese año; b) La relación de reclamaciones presentadas contra denegaciones de solicitudes de acceso y el sentido de su resolución; c) La actividad de asesoramiento realizada en materia de transparencia, del derecho de acceso a la información pública y buen gobierno; d) Los requerimientos efectuados de subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse; e) La evaluación del grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de los distintos sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, formulándose requerimientos expresos en el caso de cumplimiento insuficiente.

- Bagehot, W.: *The English Constitution*. London, Oxford University Press, 1968.
- Bar Cendón, A.: *La regulación jurídica de los Defensores del Pueblo Regionales: ¿cooperación o conflicto?* Madrid, UNED, 1983.
- Cotino Hueso, L.: «El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la participación y democracia electrónica por los cimientos», en Cotino Hueso (ed.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*. Granada, Comares, 2006.
- De Vega García, P.: «La función legitimadora del Parlamento», en VV. AA., *Parlamento y Opinión pública*. Madrid, AELPA/Tecnos, 1995.
- Díez Bueso, L.: *Los defensores del Pueblo («Ombudsmen») de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Senado, 1999.
- Duhamel, O.: *Droit Constitutionnelle et Politique*. París, Ed. du Seuil, 1993.
- Escobar Roca, G.: *La protección de los derechos humanos por las Defensorías del Pueblo: Actas del I Congreso internacional del PRADPI*. Madrid, Dykinson, 2013.
- Fraga Iribarne, M.: *La Reforma del Congreso de los Estados Unidos*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951.
- Gálvez Muñoz, L., Ruiz González, J. G.: «El defensor del pueblo autonómico, una figura en permanente debate», en Navarro Caballero, T. (ed.), *Estudios constitucionales y administrativos, con especial referencia a la administración local: homenaje al profesor José Antonio López Pellicer*. Murcia, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2013.
- García Costa, F. M.: «La elección de Autoridades por la Asamblea Regional de Murcia», *Anales de Derecho*, núm. 24, 2006.
- García Costa, F. M.: «Comentarios al artículo 33», en Troncoso Reigada, A. (dir.): *Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Civitas-Thomson Reuters, 2017.
- Garrarena Morales, A.: «Parlamento», en *Enciclopedia Jurídica Básica. Tomo III*. Madrid, Civitas, 1995.

- Garrorena Morales, A.: *Representación política y Constitución democrática*. Madrid, Civitas, 1991.
- Hauriou, M.: *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Madrid, Reus, 2016.
- Lascombe, M.: *Droit Constitutionnel de la Vème Republique*. París, L'Harmattan, 2009.
- Manzella, A.: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en *La Constitución española de 1978*. Estudio sistemático dirigido por los Profesores Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría. Madrid, Civitas, 1979.
- Martín Lorenzo, B.: «Transparencia y participación ciudadana en Castilla y León. Análisis de la ley 3/2015, de 14 de marzo», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 38, 2016.
- Ruiz-Rico Ruiz, G; Anguita Susi, A.: «La reforma estatutaria y legal de los Comisionados parlamentarios autonómicos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 2010.
- Schmitt, C.: *Teoría de la Constitución*. Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- Schmitt, C.: *La atmósfera espiritual del Parlamentarismo/Sobre el Parlamentarismo*. Madrid, Tecnos, 1990.