

1. Conclusiones

1. El tercer informe del Comisionado Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias se produce tres años después de la aprobación de la Ley canaria 12/2014, de transparencia y de acceso a la información pública. Y tres años después se logra que, por primera vez desde la implantación de las normas de transparencia en España, todas las instituciones administrativas de una misma comunidad autónoma hayan sido evaluadas y puntuadas con una misma metodología, la que configura el Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias), primer ranking de transparencia de carácter público en España.
2. El ITCanarias y la aplicación informática que lo soporta (T-Canaria) constituyen una auténtica singularidad en la evaluación del grado de aplicación de las leyes de transparencia a nivel estatal, ya que ni en el Estado ni en las comunidades autónomas cuentan con unos instrumentos similares, siendo Canarias pionera en esta materia.
3. El Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias) de las 98 instituciones de las islas (ayuntamientos, cabildos, Gobierno de Canarias y universidades) se concretó en 2017 en una nota media de 5,47 puntos, cuando al año anterior apenas había llegado a 3,14 puntos. El avance ha sido notable. Buena parte de ellas mejoraron sus portales de transparencia al realizar la autoevaluación y rendir cuentas ante el Comisionado de Transparencia.
4. La Administración Pública de la Comunidad Autónoma, dirigida por el Gobierno de Canarias, obtiene en el informe del año 2017 un ITCanarias de 8,03 puntos, frente a los 7,69 del ejercicio anterior; por lo que su margen de mejora era más reducido que el de la inmensa mayoría de las instituciones. Aún así, como ocurre con la mayor de las entidades evaluadas, se observa una mejoría tanto de la calidad como de la cantidad de información publicada en el portal de transparencia de la entidad. En todo caso, dispone de muchos más medios que el resto de sujetos obligados, aunque enfrenta la complejidad de mantener adecuados los portales de transparencia de sus 42 entidades dependientes. De hecho, a finales del año 2017 muchas de ellas ni siquiera disponían de portales de transparencia y fue la proximidad de la evaluación lo que les impulsó a crearlos dentro de sus páginas webs.
5. Cabe destacar que 111 entidades públicas del total de las 345 existentes en Canarias no presentaron su declaración de transparencia, por lo que quedan reflejadas en este informe como incumplidoras, con el principal objetivo de estimularlas a cumplir sus obligaciones en esta materia en el ejercicio anual siguiente.
6. Los futuros avances tendrán sobre todo lugar cuando tanto la cultura organizacional como la actitud demandante de los ciudadanos sea más proactiva y esté alineada con los objetivos regeneracionistas de las normas de transparencia.

7. Los escasos datos sobre visitas a los portales de transparencia evidencian que, aunque se ha duplicado el número de visitantes únicos, sigue siendo escaso el número de personas que acceden a ellos. En cualquier caso, esto no es lo más relevante o importante; porque lo que resulta crucial en el mundo del derecho de acceso a la información pública (que en su inmensa mayoría suele ser árida y poco atractiva) es que toda la información posible esté disponible y actualizada para que todo el sector público pueda ser escrutado socialmente y no solo por sus sistemas de control interno. Los bondadosos efectos de la transparencia sobre los sistemas de gobierno y sobre su mayor o menor integridad y eficiencia se producen por el hecho de que la información esté permanentemente accesible en unos casos (portales de transparencia de las páginas webs) y fácilmente accesible cuando se pida por derecho de acceso.
8. En general, ninguno de los criterios con que se ha analizado la información de los portales de transparencia -contenido, forma de publicación, actualización, accesibilidad y reutilización - han tenido una calificación media buena. Ello viene a significar que se han aumentado notablemente los contenidos informativos de los portales de transparencia; pero todavía sin los mejores atributos de calidad. El peor valorado es con diferencia la reutilización. Todavía se mantiene una tendencia ya obsoleta a ofrecer los datos en formatos no reutilizables como son doc y pdf, que dificultan la usabilidad y la interoperabilidad de los mismos. Es aconsejable que toda la información que se pueda publicar de forma estructurada se ofrezca al ciudadano de esa manera y en formatos abiertos, tipo csv o xml, sin perjuicio de que se pueda publicar también en otros formatos.
9. El segundo criterio o atributo de calidad peor valorado es la Actualización. Para considerar la información actualizada, la fecha de datación o la de revisión/actualización de la misma debe estar dentro de los tres meses anteriores al mes en el que se realiza la consulta. De este modo, a efectos de la evaluación del Comisionado, la información se considera actualizada si alguna de las dos fechas pertenece al último trimestre del ejercicio evaluado, en este caso, al último trimestre del ejercicio 2017, pudiendo ser posterior. Sin embargo, como resultado de la evaluación se ha obtenido que solo el 27,88 % de las obligaciones informativas se encuentran actualizadas debidamente, por lo que los sujetos obligados deben prestar especial atención a este criterio.
10. Se deben realizar un mayor esfuerzo por ofrecer al ciudadano una información sobre su planificación y programación vigente, así como sobre los resultados de la evaluación de la misma. Entre ellos destacan los planes normativos anuales; que son de carácter obligatorio para todas las administraciones. Nueve comunidades autónomas tienen publicados sus respectivos planes anuales; y entre ellas el Gobierno de Canarias mantiene vigente el plan normativo que aprobó para el conjunto de la legislatura. Respecto al resto de las instituciones canarias, entre los cabildos únicamente el de Tenerife publica su plan normativo anual; y entre los ayuntamientos, apenas 22, uno de cada cuatro, informan sobre él.

11. Una de las tipologías de información que más cuesta publicar adecuadamente a las instituciones con los contratos. Solo 59 de las 209 entidades evaluadas superan la puntuación de 5 en esta materia, quedando el 71,77 % del las evaluadas por debajo. Las obligaciones que mejor se publican son las de los Contratos adjudicados y las de las Licitaciones en curso, mientras que la peor es la de Contratos programados.
12. Entre los tipos de información que han de publicar todas las entidades (Institucional, Organizativa, Personal de libre nombramiento, Empleo en el sector público, Retribuciones, Económico-financiera, Contratos y Convenios y encomiendas de gestión) no es de extrañar que los que mejor se cumplen son la información Institucional y la Económico-financiera. No en vano buena parte de ella (institucional, organizativa y laboral) ya se venía publicando con anterioridad. No ocurre lo mismo con los Convenios y las encomiendas de gestión, pues es el tipo de información peor publicado por las 209 entidades evaluadas; seguido, por igual, de los datos sobre el Empleo en el sector público y las Retribuciones.
13. No solo hemos evaluado el cumplimiento de la Ley canaria. La metodología que hemos empleado para el establecimiento del Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias) permite también analizar el nivel de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Ley estatal de Transparencia (19/2013), pues están incluidas en los mapas de obligaciones de todas las entidades. Sin embargo, contrario a lo que se esperaba (pues la ley estatal establece un máximo de 60 obligaciones en esta materia), la evaluación no refleja diferencias significativas entre los Indicadores de Cumplimiento de Publicidad Activa canario y estatal. De las 209 entidades, 140 tienen una diferencia de 50 décimas o menos entre ambos indicadores.
14. Ochenta de las 209 instituciones y entidades colaboradoras habían recibido solicitudes de acceso a la información pública en el año 2017, esto es, el 38,28% de las mismas, según su propia declaración. Asimismo, el total de solicitudes presentadas ascendió a 1.286. Ambos indicadores evidencian la escasa demanda ciudadana en materia de solicitudes de información pública; en buena medida determinada por su escaso conocimiento (puesto de manifiesto en las encuestas del CIS) de sus nuevos derechos derivados de las leyes de transparencia; a pesar de la facilidades actuales para realizarlas de forma telemática.
15. Como la experiencia de años pasados indicaba, no hay mucha seguridad en que los datos declarados sobre las solicitudes de información sean muy precisos, ya que la gran mayoría de las instituciones no cuentan con protocolo interno que permita agrupar este tipo de preguntas de los ciudadanos. Desde los registros oficiales se derivan a los departamentos o servicios pero en muchos casos no hay un control estadístico sobre el trámite de todas ellas, si siempre se abre el oportuno expediente administrativo de acceso a la información. Ello se comprueba a veces cuando el ciudadano no obtiene respuesta y reclama al Comisionado de Transparencia.

16. En desacuerdo con la falta de información recibida ante sus preguntas a las administraciones canarias, en 2017 se registraron 154 reclamaciones de ciudadanos y entidades ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias. Tal cifra representa un aumento del 69,7 % sobre las 91 tramitadas en 2016; un alto nivel de crecimiento que va a superarse en el ejercicio del año 2018, a tenor de las reclamaciones recibidas hasta septiembre. De las 136 reclamaciones resueltas, 15 no fueron admitidas a trámite, fundamentalmente porque lo que demandaban los solicitantes a las administraciones públicas no podía considerarse información pública en los términos contemplados en la ley, sino otro tipo de actuación que no corresponde analizar al Comisionado de Transparencia. De las 121 restantes reclamaciones admitidas, solo 15 fueron desestimadas (el 12,40 %). Por lo tanto, más del 84 % de los sujetos con reclamaciones admitidas obtuvieron una resolución favorable a sus demandas.

17. Se observa el progresivo crecimiento de los ratios de reclamación por cada 100.000 habitantes, a medida que los ciudadanos conocen más los nuevos derechos y posibilidades que les otorgan las normas reguladoras de la transparencia y el derecho de acceso.

18. El Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias recibió 215.420 visitas a sus páginas web distribuidas en 52.045 sesiones. Comparado con el ejercicio 2016 estas cifras suponen unos incrementos del 15,09 % del número de páginas visitadas y del 57,23 % en el número de sesiones. Es necesario incentivar el conocimiento de los portales de transparencia del conjunto de las administraciones canarias y el del resto de las potencialidades de las normas de transparencia; así como incrementar su accesibilidad y usabilidad.

19. De la información suministrada por las entidades obligadas respecto a las solicitudes de acceso a la información pública, la información sobre las presentadas no permite un tratamiento equiparable entre ellas. Esta situación se produce por la existencia de sistemas de información previos a la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública: Tenemos el 012 desde el que puede obtener información general sobre los servicios públicos canarios y la gestión de determinados trámites administrativos. El Servicio de Información y Atención Ciudadana pone a disposición de los ciudadanos un conjunto de actividades y medios para facilitarles el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y el acceso a los servicios públicos. Existe una Oficina Canaria de Información y Atención Ciudadana, que da atención presencial al igual que las oficinas de registro, también la Red de oficinas integradas de Atención al Ciudadano (Red 060). Estructuras similares mantienen los cabildos y de menor dimensión los municipios. Además hay ventanas específicas como el Sistema de Información Territorial de Canarias o el Sistema de Información Ambiental de Canarias (SIMAC). Y a todo ello se han de añadir, como sistema de información intermediario, los gabinetes de prensa de las instituciones. En los controles de solicitudes de acceso de 2016 ya se nos ha mostrado este problema con algunos ayuntamientos con cifras muy superiores de solicitudes al haber integrado

las peticiones del área urbanística, demanda que aunque preexistente a las normativas de transparencia no dejan de ser informaciones públicas.

20. Sigue estando pendiente el desarrollo reglamentario de la Ley de Transparencia; que ha de definir cuestiones tales como la obligaciones de información de los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y entidades privadas que perciban subvenciones, así como información en materia de ordenación del territorio, información estadística, requisitos del portal de transparencia y concreción de los órganos competentes para la resolución de solicitudes de acceso.
21. Para que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública sea efectivo es necesario que la Administración adopte una serie de actuaciones orientadas a establecer unas condiciones que garanticen la viabilidad práctica de tal derecho. Hay que tener en cuenta que la transparencia se ha de convertir en un procedimiento electrónico con múltiples variables: políticas, jurídicas, orgánicas e informáticas. Por ello, es preciso:
 - a. Reforzar la formación y asunción de la cultura de la transparencia en la administración pública y demás sujetos obligados.
 - b. Adecuada política de gestión/archivo/organización documental.
 - c. Estructurar la información existente conforme a los parámetros y principios de la Ley y preparar la producción de información para esa misma estructura.
 - d. Incorporación de toda la información disponible en acceso directo en el portal de transparencia. Su actualización y gestión en un momento de crisis como el que vivimos es un enorme reto.
 - e. Trabajar con los criterios de accesibilidad y reutilización.
 - f. Desarrollo de sistemas de información que aseguren la disponibilidad, trazabilidad y calidad de la información
 - g. Hacer sostenible el proyecto de transparencia y acceso a la información manteniendo niveles moderados de inversión y de gasto.
22. Ni la Ley Estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ni la Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública regulan la ejecutividad de sus resoluciones y como enfrentarse al incumplimiento de las mismas. Esta situación, ante el caso de un incumplimiento puede convertir a los órganos garantes en unos instrumentos poco eficientes en esos supuestos, tanto para la publicidad activa como en derecho de acceso, así como desvalorizar la Ley por la falta de consecuencias ante su incumplimiento. La única posibilidad que se abre en este tipo de supuestos es la presentación de un recurso contencioso-administrativo por inactividad de la institución o ente afectado por la resolución, en su versión de falta de ejecución de un acto firme; posibilidad que dilata la respuesta al ciudadano y que no encaja en los objetivos de estas normas. Creemos más viable desarrollar en la normativa un modelo específico de medios de ejecución forzosa que prevé la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.