

CAPÍTULO V

ORGANIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA: COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Fernando Rodríguez Vega

Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía
Consejería de Presidencia Administración Local

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ORGANIZACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA LTPA. 1. Entrada en vigor del Título V. 2. Desarrollo reglamentario. 3. Estructura organizativa. III. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE VICECONSEJEROS Y VICECONSEJERAS. 1. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras como órgano de coordinación general. 2. Competencias. IV. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA. V. LAS UNIDADES DE TRANSPARENCIA. 1. Funciones. 2. Adscripción. 3. Asignación provisional de funciones. 4. Creación de Unidades de Transparencia en Agencias. 5. Entidades instrumentales. VI. LAS COMISIONES DE TRANSPARENCIA. 1. Composición. 2. Funciones. VII. LA INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. VIII. LAS COMPETENCIAS DE PLANIFICACIÓN. 1. Contenido de los planes. 2. Evaluación. IX. RELACIONES CON EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Públicas andaluzas se encuentran ante uno de sus mayores retos: deben dar una respuesta adecuada a las expectativas que ha generado en la ciudadanía la entrada en vigor de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA), una ley ambiciosa y muy demandada que establece una amplia variedad de obligaciones a la distintos organismos públicos. El acceso a la información relacionada con la actividad pública, la publicación obligatoria de la información más relevante y las respuestas a las solicitudes realizadas por la ciudadanía en esta materia han pasado a ser un derecho reconocido por la Ley. Se trata, en definitiva, de una norma llamada a cambiar la cultura administrativa de esta Comunidad Autónoma.

Por ello, le corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos y entidades adscritas promover y realizar las adaptaciones necesarias en su organización para ajustar su actividad al cumplimiento de estas obligaciones. No cabe duda de que una estructura administrativa adecuada facilitará el trabajo de archivo, ordenación y gestión de la numerosa documentación que genera la actividad pública y su puesta a disposición de la ciudadanía.

II. LA ORGANIZACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA LTPA

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva tanto en materia de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, como sobre la estructura y regulación de sus órganos administrativos¹.

La LTBG, dictada con carácter básico al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución Española, vino a regular y garantizar la transparencia de la actividad pública y el acceso a la información. El artículo 31 de la misma dispone que las Administraciones Públicas *“establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna”*, indicando igualmente en el apartado tercero que *“las entidades incluidas en el ámbito de aplicación identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso”*.

Por su parte, la LTPA ha venido a desarrollar la citada normativa básica estatal en el ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a nuestra Comunidad Autónoma.

1 Artículos 46 y 47.1.1ª del EAA.

Entrando en más detalle, la LTPA regula los aspectos organizativos en su Título V, bajo la rúbrica de “Organización”, estructurado en dos capítulos. El primero de ellos, compuesto por los artículos 40 y 41, determina los elementos organizativos necesarios para la coordinación y planificación en materia de transparencia en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía. Tal y como señala la exposición de motivos de la ley *“los principios proclamados en el título primero y la voluntad de transparencia que impregna la Ley requieren de instrumentos que en la práctica permitan aplicar la transparencia de forma homogénea y efectiva en el ámbito de cada Administración”*².

Por otro lado, el capítulo segundo regula el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. En otro capítulo de este libro se trata de manera extensa esta entidad independiente destinada a ejercer el control en materia de protección de datos y de transparencia en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que nos remitimos al mismo.

1. Entrada en vigor del Título V

La LTPA entró en vigor plenamente el pasado 30 de junio de 2015. No obstante, el Título V “Organización” dedicado a la coordinación y planificación en el ámbito de la Junta de Andalucía y al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía entró en vigor el 1 de enero de 2015 gracias a una anterior modificación legislativa³.

2. Desarrollo reglamentario

El Capítulo I del Título V LTPA ha sido desarrollado por el Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

A lo largo del presente capítulo haremos continua referencia a este Decreto que viene a regular, entre otras materias, la estructura, funciones y composición de los órganos y unidades encargados de aplicar la LTPA.

2 Párrafo decimotercero del apartado V de la exposición de motivos.

3 La disposición final primera de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, ha modificado el apartado 1 de la disposición final quinta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que queda con la siguiente redacción:

“1. La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, salvo lo dispuesto en su Título V, que entrará en vigor el 1 de enero de 2015”.

3. Estructura organizativa

De acuerdo con la estructura organizativa diseñada por la LTPA y desarrollada por el Decreto 289/2015, los órganos y unidades que integran la organización en materia de transparencia, son los siguientes:

- a) La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.
- b) La Secretaría de Transparencia.
- c) Las Unidades de Transparencia.
- d) Las Comisiones de Transparencia.
- e) La Inspección General de Servicios.

Esta estructura organizativa se completa con los órganos que tendrán la responsabilidad de dar respuesta a las solicitudes de información pública formuladas por los ciudadanos. La LTPA no ha asignado de forma específica estas responsabilidades, sino que se ha limitado a señalar como órgano competente para la resolución del procedimiento al órgano o entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada⁴.

Es el artículo 3 del Decreto 289/2015 el que ha venido a concretar dichas competencias y señalar a los órganos responsables de suministrar o hacer pública la información, del siguiente modo⁵:

1. En cada Consejería las personas titulares de los órganos directivos centrales o periféricos competentes⁶. En el caso de que la información afecte a las competencias de más de un órgano directivo, será competente la persona titular de la Viceconsejería, o, en su caso, de la Secretaría General de la que dependan.

2. En las entidades instrumentales adscritas a la Administración de la Junta de Andalucía, las responsabilidades corresponderán a las personas titulares de los órganos directivos que determinen sus estatutos o normas de organización, en relación con sus competencias y, en su defecto, la persona que ejerza la máxima responsabilidad de la entidad.

4 Artículo 28.2 LTPA.

5 Artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

6 La competencia vendrá determinada por lo dispuesto en los decretos que aprueben la estructura orgánica de la Consejería.

III. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN GENERAL DE VICECONSEJEROS Y VICECONSEJERAS

1. La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras como órgano de coordinación general

El artículo 40 de la LTPA, denominado “*Coordinación administrativa*”, establece que en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades y organismos adscritos, la coordinación general en materia de transparencia será ejercida por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

Esta asignación de competencias podría calificarse, en principio, de singular, pues su destinatario no es una Consejería o una entidad determinada, sino que, atendiendo al carácter transversal de la materia, se fija en un órgano de naturaleza colegiada integrado por los titulares de todas las viceconsejerías que forman parte de la Administración de la Junta de Andalucía.

Así, el legislador andaluz se aparta del criterio general adoptado por el resto de Comunidades Autónomas, que han optado mayoritariamente por asignar las competencias de transparencia a una Consejería o Departamento determinado. Así lo han hecho, por ejemplo, las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Murcia, País Vasco o La Rioja, tal y como se desprende de sus leyes de transparencia aprobadas o proyectos de ley actualmente en tramitación⁷.

Un caso parecido al andaluz se da en Cataluña, donde la Generalitat ha creado la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública, órgano de naturaleza colegiada que tiene como objeto aprobar las estrategias en materia de transparencia y acceso a la información pública y coordinar la aplicación de estas estrategias en el marco de su Administración⁸.

Tampoco se ha optado en la Ley andaluza por la creación de una nueva entidad instrumental (agencia administrativa) que asuma las competencias en esta materia. Esta opción ha sido utili-

7 Ver el artículo 38 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana; el artículo 46.1 del Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia; el artículo 15.1 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias; la disposición transitoria primera de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; el artículo 34 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el artículo 106.1 del Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca o el artículo 4.1 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

8 Decreto 169/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

zada en otros supuestos anteriores como, por ejemplo, la información estadística y cartografía o las políticas de género, con la creación del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y el Instituto Andaluz de la Mujer, respectivamente.

Hay que recordar que la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras es un órgano de asistencia del Consejo de Gobierno, creado y regulado *“para preparar los asuntos que vayan a ser debatidos por el Consejo de Gobierno y para resolver cuestiones de carácter administrativo que afecten a varias Consejerías y que no sean de la competencia de aquel”*⁹. Esta Comisión General conocida comúnmente como *“Consejillo”* es un órgano presidido por la persona titular de la Consejería de la Presidencia y compuesto por los viceconsejeros y viceconsejeras de las distintas consejerías; personas que tendrán que jugar un papel muy relevante en materia de transparencia, ya que las unidades a las que la Ley asigna las funciones de transparencia en cada Consejería van a depender directamente de ellas¹⁰.

Podemos concluir, por tanto, que se trata de un órgano adecuado para el ejercicio de las competencias que la Ley le asigna y acorde con el carácter transversal de la materia. No obstante, esta asignación tiene sus ventajas e inconvenientes. Entre las primeras, sin duda, las vinculadas a la horizontalidad y al carácter general de sus decisiones. Entre las segundas, la carencia de ejecutividad de la mayor parte de sus actuaciones ordinarias, el amplísimo abanico de asuntos que son tratados en la Comisión de manera habitual y la propia naturaleza colegiada del órgano que puede dificultar la adopción de decisiones que requieren una cierta inmediatez.

2. Competencias

Las competencias que el apartado tercero del artículo 40 LTPA asigna a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras son las siguientes: establecerá la planificación directiva en materia de transparencia, podrá dictar instrucciones y fijar criterios tanto respecto a la implementación de la publicidad activa como en relación al seguimiento de la planificación operativa que se desarrolle en materia de transparencia por cada una de las consejerías para ellas y sus entidades y organismos adscritos.

En relación con las competencias sobre planificación, cabe señalar que están vinculadas a la planificación operativa que la Ley exige a las consejerías. En concreto, el artículo 42 dispone que cada una establecerá un plan operativo que deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones y los procedimientos para realizar la acción de transparencia

9 Artículo 36 de la LGA.

10 Artículo 41 de la LTPA.

en el ámbito de la Consejería y sus entidades y organismos adscritos, reservándose a la Comisión General la realización de la planificación directiva.

Respecto a la implementación de la publicidad activa, hay que resaltar la amplitud del catálogo de información que ha de publicarse en el Portal de la Junta de Andalucía. A la Comisión General le corresponderá determinar aspectos tales como: las fuentes que suministrarán la información al portal, la conexión con sistemas de información horizontales (plataforma de contratación, base de datos de subvenciones, web del empleado público, etc), los responsables de su grabación, el contenido publicable, etc. Asuntos, todos ellos, que afectarán a la actividad de diversos órganos y que precisan de la necesaria coordinación.

El Decreto 289/2015, ha desarrollado las competencias anteriores y ha establecido en su artículo 5 que le corresponde a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras las siguientes funciones:

- a) Dictar instrucciones, fijar criterios y adoptar e impulsar cuantas medidas y actuaciones sean necesarias para la correcta aplicación de las políticas de transparencia.
- b) Establecer y coordinar la planificación directiva en materia de transparencia mediante la determinación de las pautas generales.
- c) Aprobar las directrices para la confección de los planes operativos que desarrollen las Consejerías en sus respectivos ámbitos.
- d) Conocer la Memoria de Evaluación anual sobre el cumplimiento por las Consejerías y sus entidades instrumentales adscritas de sus obligaciones en materia de transparencia.
- e) Cuantas otras funciones le sean asignadas en esta y otras disposiciones.

IV. LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA

Para paliar los inconvenientes descritos anteriormente, el artículo 40 en su apartado segundo establece que la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras contará con una secretaría que servirá de soporte para la preparación de los trabajos y como oficina administrativa para la relación con las unidades de transparencia y comisiones de transparencia de cada Consejería¹¹.

11 El texto inicial del anteproyecto de ley incluía en la estructura organizativa un órgano diferente, el Comité de Transparencia, que posteriormente fue suprimido en la tramitación. La secretaría dependía originariamente de este órgano y no directamente de la Comisión de Viceconsejeros y Viceconsejeras. <http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/anteproyecto/texto.html>.

El artículo 37 del anteproyecto decía lo siguiente:

“ (...)”

Hay que señalar que las funciones ordinarias y habituales de Secretaría de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras son ejercidas por la persona titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia¹² y que para ello cuenta como unidad administrativa de apoyo con el Secretariado del Consejo de Gobierno. Sin embargo, no se ha determinado por la LTPA que sea esta quien ejerza las funciones de apoyo en materia de transparencia, sino que se ha optado por la creación de una unidad nueva y específica cuya dedicación sea en exclusiva a la misma.

La Secretaría de Transparencia actuará bajo la dependencia de la Viceconsejería de la Consejería competente en materia de transparencia y quedará integrada en su relación de puestos de trabajo¹³. Esta fórmula, en términos parecidos, ha sido aplicada también en la creación de la Oficina Técnica de Apoyo a la Autoridad Competente de los Fondos Europeos Agrícolas, que ejerce las funciones de apoyo y asesoramiento al Consejo de Gobierno, y se adscribe a la Consejería de la Presidencia, a través de su Viceconsejería¹⁴.

Como se dijo anteriormente, son dos las finalidades que se le asignan a esta Secretaría. Por un lado, la preparación de los trabajos de la Comisión, relacionados con la elaboración de propuestas, el asesoramiento a la Comisión y el seguimiento de sus decisiones. Por otro, la necesaria y fundamental coordinación con el resto de la organización en materia de transparencia, especialmente con las unidades y comisiones de transparencia que se crearán en el ámbito de cada Consejería.

El artículo 6 del Decreto 289/2015 ha desarrollado sus funciones:

- a) Asesorar a la Comisión en cuantas cuestiones sean necesarias en materia de transparencia.
- b) Elaborar las propuestas de las instrucciones y de medidas y actuaciones necesarias para la correcta aplicación de las políticas de transparencia a adoptar por la Comisión.
- c) Elevar a la Comisión un informe con la información agregada de las Memorias sectoriales.

2. La Comisión actuará asistida a estos efectos por un Comité Técnico. Reglamentariamente se establecerán su estructura, funciones y competencias. En todo caso ejercerá las funciones de asistencia a la política en materia de transparencia y protección de datos.

3. Este Comité contará con una Secretaría que servirá de soporte para la preparación de los trabajos y como Oficina Administrativa para la relación con las Unidades de Transparencia y Comisiones de Transparencia de cada Consejería”.

12 Artículo 1º.2.4 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados.

13 Artículo 7.1 del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

14 La Oficina Técnica de Apoyo a la Autoridad Competente de los fondos europeos Agrícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía fue creada por el Decreto 74/2014, de 11 de marzo.

- d) Tramitar las solicitudes de dictámenes y asesoramiento al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía que tengan su origen en la Comisión.
- e) Recabar de las distintas Consejerías y de sus entidades instrumentales adscritas cuanta información sea necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- f) Coordinar la actividad de las distintas Unidades de Transparencia en lo que afecte a las competencias atribuidas a la Comisión.
- g) Actuar como Unidad de Transparencia de la Consejería competente en materia de transparencia en los términos previstos en el Capítulo V.
- h) Coordinar el ejercicio de estas funciones con el órgano responsable en materia de información administrativa y atención a la ciudadanía.
- i) Las demás funciones que le encomiende la Comisión en materia de transparencia.
- j) Cualquier otra función que pudiera encomendarse en esta u otras disposiciones.

V. LAS UNIDADES DE TRANSPARENCIA

El artículo 41.1 de la LTPA dispone que en cada Consejería exista una unidad de transparencia cuyas funciones se asignarán a una unidad con nivel orgánico mínimo de servicio, con el fin de impulsar la transparencia en el ámbito de la Consejería y sus entidades y organismos adscritos.

Las unidades de transparencia se configuran en la Ley como piezas fundamentales de la estructura organizativa, llamadas a desempeñar un papel clave en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el Portal de la Junta de Andalucía y en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública que formulen los ciudadanos, así como en la coordinación interna en la propia Consejería y con sus entidades instrumentales adscritas y en la coordinación externa con la Secretaría de Transparencia.

Asimismo, la Ley asigna a estas unidades la función de *“facilitar la aplicación en ese ámbito de los criterios e instrucciones que se establezcan”*. Cabe recordar que corresponde a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras dictar dichas instrucciones y a la Secretaría de Transparencia la coordinación con las distintas unidades de transparencia.

A diferencia de la Ley estatal, que establece funciones concretas para las unidades de información que se crearán en la Administración General del Estado¹⁵, es escueta la regulación de estas unidades contenida en la LTPA.

15 El artículo 21.2 LTBG señala que *“en el ámbito de la Administración General del Estado, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones:*

a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el Capítulo II del Título I de esta Ley.

1. Funciones

Ha sido el desarrollo reglamentario posterior el que ha venido a determinar las funciones concretas a desarrollar por estas unidades. El Decreto 289/2015 en su artículo 9 señala que las Unidades de Transparencia ejercerán cuantas funciones resulten necesarias para el cumplimiento de sus fines y, en concreto, las siguientes:

- a) Coordinar las actuaciones en materia de transparencia.
- b) Velar por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.
- c) Colaborar con la Secretaría de Transparencia en las actuaciones en materia de transparencia.
- d) Realizar el seguimiento de la ejecución del Plan Operativo en materia de Transparencia establecido por su Consejería.
- e) Recabar, difundir y supervisar la información necesaria para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa correspondientes, así como facilitar el acceso a la misma a través del Portal de la Junta de Andalucía, garantizando que toda la información referente a personas esté desagregada por sexo, cuando sea posible.
- f) Procurar la disponibilidad de la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.
- g) Dar curso a las solicitudes de acceso a la información pública que sean recibidas en la Unidad y trasladarla al órgano o entidad competente para su resolución.
- h) Realizar el seguimiento, apoyar y asesorar a los órganos competentes en la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso a la información.
- i) Asistir a las personas que lo requieran en el correcto ejercicio del derecho de acceso.
- j) Llevar el control de todas las solicitudes de acceso a la información recibidas, tramitadas y resueltas.
- k) Comunicar a la Secretaría de Transparencia los datos del párrafo anterior a efectos de su agregación con los del resto de unidades de transparencia.
- l) Impulsar la formación y sensibilización en materia de transparencia del personal de la Consejería y entidades instrumentales adscritas, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos.
- m) Coordinar en su ámbito las acciones en materia de información administrativa y atención a la ciudadanía.

b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.

c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.

d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.

e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.

f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.

g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.

h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley”.

- n) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones en materia de transparencia.

Tal y como se señaló con anterioridad, el marco funcional dibuja un papel clave en la publicación activa de la información, en la recepción y seguimiento de las solicitudes, en el asesoramiento al resto de órganos y entidades de su ámbito, en la asistencia a la ciudadanía que lo requiera en el ejercicio del derecho, etc. Lo que determina que estas unidades estén llamadas a convertirse en el motor impulsor de la transparencia dentro de su ámbito de actuación.

2. Adscripción

En relación con la composición y dependencia de las mismas, la Ley señala que las funciones se asignarán a unidades con nivel orgánico mínimo de servicio y que actuarán bajo la dependencia¹⁶ de la Viceconsejería correspondiente. Otra posibilidad podría haber sido la adscripción de estas unidades a un órgano como la Secretaría General Técnica, a cuyas personas titulares, bajo la dependencia directa de la titular de la Viceconsejería, le corresponden, entre otras, las competencias sobre los servicios comunes de la Consejería¹⁷ (registros, archivos, información,...). Esta opción va a ser utilizada por varias Comunidades Autónomas, tal y como se desprende de sus leyes de transparencia aprobadas o sus proyectos de ley en tramitación. Tal es el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón y Canarias¹⁸.

No obstante, la decisión de hacer depender de la Viceconsejería a las unidades de transparencia es una decisión adecuada con el papel de dirección asignado a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras y refleja la importancia que se ha concedido a la materia, vinculándolas a un órgano del que dependen en última instancia el resto de órganos que integran las distintas Consejerías. En concreto, a la Viceconsejería, como órgano superior directivo, le corresponde la dirección, coordinación y control de los servicios comunes y órganos que les sean dependientes¹⁹.

La Ley no especifica si las funciones correspondientes a las unidades de transparencias serán ejercidas por unidades preexistentes o, por el contrario, se optará por la creación

16 En el anteproyecto (documento de inicio) se especificaba que esa dependencia sería de naturaleza orgánica.

17 Artículo 29 de la LAJA.

18 Ver el artículo 40 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón y el artículo 10.2 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias.

19 Artículo 27 de la LAJA.

de unidades específicas. Será la correspondiente modificación de la relación de puestos de trabajo, la que lo defina de manera definitiva. Existen precedentes de ambos supuestos. En el caso de las Unidades de Género se encomendaron sus funciones a unidades ya existentes. Por el contrario, en la puesta en marcha de la estructura organizativa en materia de riesgos laborales se ha optado por la creación de unidades y puestos de trabajo de nueva creación²⁰. No obstante, dada la importancia de la materia y el previsible volumen de trabajo que generará, cabe esperar que la opción definitiva se decante por la creación de nuevas unidades que tengan dedicación exclusiva a la transparencia.

3. Asignación provisional de funciones

El Decreto 289/2015 ha regulado la asignación provisional de funciones hasta la adecuación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo²¹ al establecer que, hasta ese momento, las funciones de la Secretaría de Transparencia y las Unidades de Transparencia serán asignadas a unidades actualmente en funcionamiento con nivel orgánico mínimo de servicio²².

4. Creación de Unidades de Transparencia en Agencias

Según el Decreto 289/2015, además de las Unidades de Transparencia creadas en todas las Consejerías, podrán constituirse también por Decreto del Consejo de Gobierno, en aquellas agencias dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía en que se justifique, en razón del volumen o especialidad de sus recursos de información²³.

Actualmente, existen unidades de transparencia creadas en las siguientes Agencias²⁴:

- Servicio Andaluz de Salud.
- Servicio Andaluz de Empleo.

20 Decreto 127/2014, de 2 de septiembre, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a varias Consejerías en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

21 La disposición final segunda del Decreto 289/2015, de 21 de julio, establece que la adecuación de las relaciones de puestos de trabajo deberá realizarse en el plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor.

22 Disposición transitoria única del Decreto 298/2015, de 21 de julio.

23 Artículo 8.3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

24 Disposición adicional primera del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

- Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía.
- Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.
- Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

5. Entidades instrumentales

Las entidades instrumentales que no dispongan de Unidad de Transparencia propia designarán una unidad u órgano responsable que actuará bajo la coordinación de la Unidad de Transparencia perteneciente a la Consejería o Agencia de la que dependan o estén vinculadas²⁵.

Estos responsables ejercerán cuantas funciones resulten necesarias para el cumplimiento de sus fines y, en concreto, las previstas en las *letras b), c), e), f), g), h) i), j), k) y n)* del artículo 9 del Decreto 289/2015.

VI. LAS COMISIONES DE TRANSPARENCIA

El artículo 40 de la LTPA en su apartado segundo establece que se constituirá en cada consejería una comisión de transparencia con la participación de los distintos centros directivos, archivos, entidades instrumentales y demás entidades dependientes para asegurar la implementación de la transparencia de forma homogénea en todos los ámbitos de la actuación administrativa de la Junta de Andalucía.

En un principio, el texto de inicio del anteproyecto de ley establecía una composición de estas comisiones que se limitaba a los distintos órganos directivos de cada Consejería. Sin embargo, en la tramitación legislativa se optó por incluir en el texto definitivo del proyecto de ley también a *“las entidades instrumentales y demás entidades dependientes”*. Finalmente, en la tramitación parlamentaria se añadió a los representantes de los *“archivos”*²⁶.

25 Artículo 8.2 del Decreto 289/2015, de 21 de julio.

26 Enmienda núm. 16, de modificación presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía. Esta inclusión fue propuesta por el representante de la Asociación de Archiveros de Andalucía en la comparecencia en la Comisión de Presidencia del Parlamento de Andalucía de los agentes sociales y organizaciones interesadas. El representante de la Asociación de Archiveros de Andalucía manifestó que *“También quisimos resaltar (...) la participación de los archivos centrales de consejerías y delegaciones territoriales, como centros de información especializada en organización, control, conservación y acceso a los documentos, en las unidades y comisiones de transparencia previstas, a través de sus profesionales, que son los archiveros y archiveras”*.

Esta amplia y multidisciplinar configuración de las comisiones hace partícipe de las políticas de transparencia a toda la organización y facilita la coordinación interna en la implementación de las mismas.

Con la creación de las Comisiones de Transparencia se cierra así el diseño de una estructura organizativa muy amplia, que toma como base la organización actual de la Administración andaluza y pretende llegar a todos los órganos que la forman y a sus entidades adscritas, así como a las personas que las integran, involucrándolos y haciéndoles responsables y partícipes de las medidas de transparencia que se apliquen en sus respectivos ámbitos²⁷.

No hay referencias en otras leyes autonómicas de la creación de estas comisiones. En el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades adscritas encontramos un precedente similar en las Comisiones Estadísticas y Cartográficas que forman parte de la organización interna de cada Consejería²⁸.

1. Composición

El Decreto 289/2015 ha regulado en su artículo 12 la composición y funcionamiento de estas Comisiones de Transparencia, estableciendo que formarán parte de ellas:

La persona titular de la Viceconsejería, que la presidirá y además:

- a) La persona responsable de la Unidad de Transparencia.
- b) Una persona representante de cada centro directivo de la Consejería, que ocupe un puesto con al menos nivel orgánico de jefatura de servicio, designado por la persona titular del centro directivo.
- c) Las personas responsables de los Archivos Centrales.
- d) La persona titular de la Unidad de Transparencia u órgano responsable en materia de transparencia de cada entidad instrumental adscrita a la Consejería.

La Comisión estará asistida por el Letrado o Letrada Jefe de la Asesoría jurídica de la Consejería.

27 La enmienda número 93, no aprobada, de modificación del artículo 41.3 del Grupo Parlamentario Popular Andaluz, propuso que los puestos de trabajo de las Unidades y Comisiones de Transparencia fueran desempeñados por funcionarios de carrera exclusivamente. Justificando la enmienda como garantía de independencia.

28 Artículos 26 y 34 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de Andalucía.

2. Funciones

Según el artículo 13 del Decreto 289/2015 las funciones que ejercerán las Comisiones de Transparencia, en relación con su ámbito serán:

- a) Proponer actuaciones en materia de transparencia.
- b) Facilitar la colaboración de los distintos centros directivos, archivos y entidades dependientes con la Unidad de Transparencia en la ejecución de las actuaciones en materia de transparencia.
- c) Elaborar las propuestas del Plan Operativo y la Memoria de Evaluación anual de su ámbito de actuación y elevarlas para su aprobación a la persona titular de la Consejería.
- d) Elaborar y actualizar una relación de contenidos que identifique los distintos tipos de información que se correspondan con su ámbito de actuación, incluyendo la variable sexo cuando dichos contenidos se refieran a personas.
- e) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones en su ámbito de actuación administrativa.

VII. LA INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Por último, el apartado cuarto del artículo 41 de la LTPA establece que corresponderá a la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Títulos II y III de la presente Ley en todo aquello que sea aplicable a la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

Esta competencia no figuraba en el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno, fue incluida en la fase de tramitación parlamentaria²⁹.

Cabe señalar que la Ley estatal³⁰ asigna en el ámbito de la Administración General del Estado a las inspecciones generales de servicios *“la evaluación del cumplimiento de los planes y programas anuales y plurianuales”*, por lo que puede concluirse que la Ley andaluza señala una finalidad mucho más amplia a la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía, al asignarle velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y

29 Enmienda núm. 94, de adición, del Grupo Parlamentario Socialista, justificada como garantía de cumplimiento de la legalidad en la Administración de la Junta de Andalucía.

30 Artículo 6.2 LTBG.

acceso a la información pública de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

La Inspección General de Servicios añade así a sus actuales competencias en materia de personal, procedimiento, organización, informática y telemática, atención al ciudadano e incompatibilidades, las relativas a transparencia en virtud de la atribución que realiza la LTPA³¹.

El Decreto 289/2015 establece en su artículo 15 que estas funciones se ejercerán de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 314/2002, de 30 de diciembre, mediante las actuaciones ordinarias que se realicen en cumplimiento del Plan General de Inspección y las actuaciones extraordinarias que se ordenen por los órganos competentes.

VIII. LAS COMPETENCIAS DE PLANIFICACIÓN

Como se señaló en el apartado correspondiente, el apartado tercero del artículo 40 de la LTPA dispone que la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras establecerá la planificación directiva en materia de transparencia y que fijará los criterios para el seguimiento de la operativa que se desarrolle en materia de transparencia por cada una de las consejerías para ellas y sus entidades y organismos adscritos.

Esta planificación operativa se regula de manera general en el artículo 42 de la Ley. El precepto establece que en materia de transparencia, cada consejería establecerá un *plan operativo* que deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones y los procedimientos para realizar la acción de transparencia en el ámbito de la Consejería y sus entidades y organismos adscritos.

1. Contenido de los planes

El artículo 14 del Decreto 289/2015, desarrolla el contenido de los planes, que comprenderán las actuaciones de las Consejería y de sus entidades instrumentales y en los que se incorporarán, como mínimo:

31 Artículos 1 y 6 del Decreto 314/2002, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía.

- a) Estructura organizativa.
- b) Responsabilidades.
- c) Funciones.
- d) Procedimientos para realizar la acción de transparencia.
- e) Objetivos generales y específicos de los centros directivos y entidades dependientes de la Consejería en materia de transparencia.
- f) Tareas y medidas a desarrollar por los distintos centros directivos y unidades administrativas en materia de transparencia e información al ciudadano y las correspondientes acciones de coordinación.
- g) Relación de contenidos informativos y fuentes de información afectadas por los mismos, así como sistemas y períodos de actualización.
- h) Sistemas de seguimiento y control de las acciones en materia de transparencia e información al ciudadano.

Estos planes serán aprobados mediante Orden y se elaborarán con la participación de la correspondiente Comisión de Transparencia.

2. Evaluación

Para finalizar con este apartado, el artículo 41 de la LTPA señala que las actuaciones realizadas y su valoración formarán parte de la información pública objeto de publicidad activa. Esto significa, por tanto, que la evaluación de los planes operativos deberá hacerse pública también en la correspondiente sección de transparencia del portal de la Junta de Andalucía.

El apartado 2 del artículo 14 del Decreto 289/2015 ha establecido que en la Memoria Anual se tendrán en consideración los siguientes aspectos:

- a) Actuaciones realizadas por la Consejería y sus entidades y organismos dependientes en materia de transparencia.
- b) Datos estadísticos sobre publicidad activa y derecho de acceso.
- c) Cumplimiento de objetivos contenidos en el Plan.
- d) Propuestas de actuación.
- e) Otros aspectos de interés.

IX. RELACIONES CON EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha sido creado por la LTPA³² como autoridad independiente de control en materia de protección de datos y de transparencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Entre las funciones asignadas a la Dirección del Consejo se encuentran la resolución de reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, la adopción de criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley y la resolución de consultas que le planteen las administraciones o entidades o los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información³³.

El Capítulo VIII del Decreto 289/2015, de 21 de julio, ha venido a regular y ordenar las previsibles relaciones que se producirán entre los distintos órganos competentes y el Consejo en el ejercicio de sus funciones.

Así, en su artículo 16 establece que, de acuerdo con el artículo 43.4 LTPA las relaciones “institucionales” de la Administración de la Junta de Andalucía con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se llevarán a cabo a través de la persona titular de la Consejería competente en materia de transparencia.

En cuanto a las relaciones derivadas del ejercicio de las competencias atribuidas al Consejo como autoridad independiente de control en materia de transparencia se llevarán a cabo por las personas titulares de las Consejerías o por aquellas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del Decreto.

Y por último, las consultas que, con carácter facultativo, se planteen al Consejo por los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información se realizarán a través de las correspondientes Unidades de Transparencia.

32 Artículo 43 LTPA.

33 Artículo 48.1 LTPA.