

Tras pedir informe al albergue y examinar las normas de uso del mismo reflejadas en el documento de contratación hubimos de concluir que la negativa del albergue a la devolución del dinero era conforme a lo estipulado en el documento contractual.

2.2.1.2.3. Gobernanza pública

Dentro de este epígrafe vamos a analizar cuestiones de muy diversa índole aunque unidas por el nexo común de constituir elementos claves para hacer realmente efectiva la idea de gobernanza pública entendida como **una forma de gestionar democráticamente el ejercicio del poder**.

Así, incluiremos en la dación de cuentas de este epígrafe una relación de aquellas quejas que exponen las problemáticas que se suscitan en el ámbito local en relación con el ejercicio por ayuntamientos y diputaciones de sus potestades de autogobierno y con el desarrollo de las competencias que les son propias.

También reseñaremos las quejas que denuncian incumplimientos por parte de las diferentes administraciones públicas de sus deberes de transparencia, tanto en su vertiente de transparencia activa, como en relación a la atención a las solicitudes de acceso a información que reciben.

Por últimos destacaremos aquellas cuestiones suscitadas en las quejas recibidas que ponen de manifiesto las dificultades que presenta el proceso de transición digital en el que está inmerso actualmente la sociedad, con especial atención a las consecuencias que para el ejercicio de sus derechos por parte de la ciudadanía está teniendo la implantación del nuevo modelo de administración electrónica.

2.2.1.2.3.1. Gobernanza local

Es indudable que la Administración local, por su cercanía con la ciudadanía, se constituye en el principal referente para aquellas personas que precisan de algún tipo de ayuda, sea del tipo que sea. **Los ayuntamientos constituyen desde siempre la primera línea de la Administración de cara a la ciudadanía** y es a sus responsables municipales a quienes los vecinos y vecinas recurren en primer lugar en busca de soluciones a los problemas que les aquejan.

Esto significa que las entidades locales, y particularmente los ayuntamientos, constituyen el primer referente de la ciudadanía, no solo como instrumentos para la prestación de servicios públicos, sino también como artífices del desempeño de las reglas democráticas como forma de gobierno y resolución de problemas.

La gestión democrática de los gobiernos locales, precisamente por su cercanía hacia los vecinos y vecinas que les otorgan legitimidad con sus votos, es con frecuencia el escenario de disputas y conflictos en los que adquieren especial protagonismo las denuncias por **incumplimientos de las reglas que delimitan el juego democrático**.

Durante 2023 los conflictos relacionados con el autogobierno local se han visto muy condicionados por la celebración en mayo de las elecciones municipales. En los meses previos a esta consulta y como consecuencia de las propias campañas electorales, se incrementaron las quejas denunciando malas prácticas de los gobiernos. Terminado el proceso electoral, el interés de las quejas se centró en los procesos de formación de los gobiernos municipales y posteriormente provinciales.

Un problema particular que a esta Institución le generan estos procesos electorales en la tramitación de las quejas relacionadas con la gobernanza local es el deri-

Los ayuntamientos constituyen desde siempre la primera línea de la Administración de cara a la ciudadanía

vado del cambio que estos procesos provocan en muchos gobiernos municipales y provinciales, lo que deja en muchas ocasiones sin sentido la continuación en la tramitación de dichas quejas, ya sea porque los responsables de los hechos denunciados ya no ostentan las responsabilidades de gobierno o incluso por darse la paradoja de que quien ahora ostenta esas responsabilidades es precisamente quien inició la queja como denunciante.

Es evidente que un cambio de gobierno en un Ayuntamiento no significa que todo empiece desde cero, como si nada hubiera ocurrido anteriormente. En absoluto es así, cuando la queja en tramitación se refiere al funcionamiento de los servicios públicos municipales o al ejercicio de competencias municipales, la tramitación del expediente continúa igual por cuanto entendemos que **los nuevos responsables municipales se subrogan en las competencias de sus antecesores**.

No obstante, los cambios de gobiernos, especialmente cuando van más allá de un mero cambio de personas, normalmente aconsejan ofrecer un periodo mínimo de adaptación a los nuevos responsables para que puedan afrontar con solvencia sus nuevas responsabilidades.

Esto lo aplicamos en la tramitación de las quejas y se traduce en el reconocimiento a los nuevos responsables municipales y provinciales de un periodo de adaptación que podría asimilarse a los conocidos "100 días de gobierno". Esto no significa que la tramitación de las quejas decaiga, sino que ofrecemos un plazo adicional a los nuevos responsables para atender las mismas.

Uno de los temas más recurrentes en las quejas relacionadas con el funcionamiento de los órganos de gobierno locales es la denuncia procedente de los grupos de oposición por el **incumplimiento de los deberes de convocatoria de los plenos municipales en los plazos legalmente fijados** por la legislación de régimen local, que estipula una periodicidad para su convocatoria en función del número de habitantes del municipio, que debe ser además recogida en el correspondiente acuerdo municipal.

Se trata de quejas que afectan especialmente a municipios pequeños y que por regla general tienen un fundamento real ya que, efectivamente, se ha incumplido el régimen de periodicidad de las sesiones fijado normativamente o acordado por el pleno de la Corporación.

No obstante, en el curso de la tramitación de estas quejas no es infrecuente que recibamos informes de los Consistorios denunciados aduciendo como justificación para el incumplimiento de esta periodicidad obligatoria razones sobrevenidas o excepcionales que, con mucha frecuencia, guardan relación con los periodos vacacionales o de baja de las personas que ostentan los puestos de Secretaría Municipal.

Son casos que nos deparan un cierto dilema, ya que ha quedado acreditado el incumplimiento de la normativa local en un aspecto esencial del gobierno democrático como es la celebración de las sesiones plenarias. Sin embargo, esta irregularidad debe valorarse teniendo en cuenta la trascendencia que tiene el papel de la persona que ostenta la Secretaría Municipal en la convocatoria y desarrollo de estas sesiones plenarias.

A este respecto, no puede obviarse la dificultad que implica tener que suplir la ausencia del responsable de la Secretaría Municipal, especialmente cuando se trata de municipios pequeños con escasa dotación de personal funcionario con un nivel y categoría suficiente para el desempeño de estas funciones y cuando además no sea previsible que la ausencia se prolongue en exceso.

Se trata en definitiva de **ponderar el incumplimiento producido en función de las razones que lo justifican**, para valorar si la actuación municipal es merecedora de del reproche de esta Institución.

Ejemplo de este tipo de quejas fueron la queja 22/8621 y la queja 23/2264.

Otras quejas también recurrentes son las relacionadas con la **negativa de algún responsable municipal a que se graben las sesiones plenarias**. Se trata de un incumplimiento de una obligación legal, como ha dictaminado el propio Tribunal Supremo, por lo que nuestra actuación en estos casos es lo más expeditiva posible demandando del Ayuntamiento que no ponga obstáculos a esta manifestación del principio de publicidad de las sesiones plenarias consagrado en la legislación básica de régimen local.

Tampoco son extrañas las quejas que denuncian el incumplimiento por parte de algún gobierno municipal o provincial de algún acuerdo previamente adoptado en los órganos colegidos locales.

Normalmente en estas quejas subyace un cierto desconocimiento acerca de las diferencias existentes entre acuerdos municipales de obligada ejecución y con trascendencia jurídica en el ámbito administrativo, de los que serían meros acuerdos políticos que manifiestan una voluntad del órgano municipal de actuar en un determinado sentido, pero que no comportan obligaciones legales sino únicamente responsabilidades políticas por parte de quienes incumplen dichos acuerdos.

Tratamos en nuestras respuestas de explicar estas diferencias a quienes promueven las quejas, aunque no siempre conseguimos convencerlos.

2.2.1.2.3.2. Transparencia, participación ciudadana y protección de datos

Según la [Recomendación del Consejo de la OCDE](#) **el Gobierno abierto es una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación** de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo.

Un acuerdo basado en el reconocimiento de que un “gobierno abierto es fundamental para generar confianza en los ciudadanos” y que “la participación de las partes interesadas mejora la rendición de cuentas gubernamental, favorece el empoderamiento e influencia de la ciudadanía en las decisiones, construye capacidad cívica, mejora la base empírica para la elaboración de políticas públicas, reduce los costos de implementación y explota redes más amplias para innovar en la elaboración de políticas públicas y en la prestación de servicios públicos”.

[El Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030](#) considera los planes de Gobierno Abierto “políticas palanca” para alcanzar los ODS, por su contribución al cumplimiento del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) al mismo tiempo que contribuye al cumplimiento del resto de objetivos. Políticas que aborden “cuellos de botella” específicos y se conviertan en los potenciales motores de desarrollo sostenible.

Así, **la transparencia, la participación y la rendición de cuentas deben convertirse en el eje básico de toda acción política.**

La mayoría de las quejas recibidas en 2023 ponen de manifiesto que aún persisten las reticencias de las administraciones públicas a facilitar el acceso a la información que atesoran, desatendiendo las solicitudes que les hacen llegar los ciudadanos y que muchas veces necesitan para el correcto ejercicio de sus derechos.

Especialmente significativas son las quejas remitidas por personas que ostentan la condición de ediles municipales y que ven cómo son desatendidas por el gobierno municipal sus peticiones de acceso a la información, pese a que las mismas vienen expresamente avaladas por la normativa que regula el estatuto de los órganos de representación a nivel local. Así, podemos citar la queja 23/0506 o la queja 23/0898, entre otras.

Cabe señalar que no es infrecuente que se denuncien por parte de algunos regidores municipales un **uso abusivo por parte de algunos miembros electos de las Corporaciones Locales de su derecho de acceso a la información**, consistente en la continua remisión de solicitudes de acceso a informaciones y documentos de toda índole que, por su exceso, pueden llegar a saturar las capacidades de los servicios municipales encargados de su atención.

Esto genera situaciones de difícil resolución ya que es evidente que existe una protección reforzada en el ordenamiento jurídico local del derecho de acceso a información de quienes ostentan cargos de representación política, justificada por ser este acceso a la información el principal instrumento para que estos puedan ejercer adecuadamente su importante función política de control de la acción de gobierno.

No obstante, no podemos dejar de entender la posición de los gobiernos municipales que ven con impotencia cómo sus escasas dotaciones de medios personales se ven obstaculizadas en el ejercicio

de sus funciones normales por tener que atender las continuas y abusivas peticiones de acceso que a veces les llegan.

Es un dilema que solemos resolver **amparando el derecho de acceso a la información de los cargos electos, pero demandando de los mismos un uso racional y no abusivo de este derecho.**

Por otro lado, son también frecuentes las quejas que ponen de manifiesto continuos **incumplimientos por parte de las administraciones públicas de sus deberes de publicidad activa.**

A modo de ejemplo podemos citar la queja 23/0748 en la que se denunciaba el incumplimiento por una regidora municipal de su obligación de publicar las actas de las sesiones plenarias, tal y como establece el art. 10.3 de la [Ley 1/2014 de Transparencia de Andalucía](#).

También cabe reseñar la queja 23/0926 en la que se denunciaba la falta de publicación de las grabaciones del pleno municipal.

La existencia en Andalucía de un organismo especializado en materia de transparencia, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA) ha determinado que esta Institución opte por orientar a quienes se dirigen a nosotros denunciado algún tipo de incumplimiento de esta normativa a presentar las oportunas reclamaciones ante este Consejo.

Del mismo modo actuamos en relación a las quejas recibidas denunciando incumplimientos de la normativa de protección de datos, al contar también el CTPDA con competencias en esta materia y una sección especializada dedicada a resolver las denuncias y reclamaciones recibidas.

A este respecto, durante 2023 orientamos a presentar reclamaciones ante el CTPDA en relación con relación a las cuestiones planteadas, entre otras, en la queja 23/3328, en la que un particular denunciaba la transferencia de sus datos personales desde un ayuntamiento a una empresa privada que era la encargada de la realización de determinadas funciones municipales. Todo ello ocurría tras la presentación por el interesado ante el propio Ayuntamiento de una denuncia por lo que consideraba una inadecuada prestación de sus servicios por parte de la empresa.

Del mismo modo interesamos la intervención del CTPDA en la queja 23/4067 que planteaba una denuncia contra un centro de educación secundaria por haber incluido los datos de un alumno en la base de datos de una plataforma de uso educativo, pese a la expresa oposición de los padres a tal inclusión.

Cabe reseñar que también se reciben en esta Institución algunas quejas denunciando **el incumplimiento por parte del CTPDA de los plazos estipulados en su normativa para resolver las reclamaciones recibidas.** Quejas que son debidamente tramitadas ante dicho Consejo al ser el mismo un organismo administrativo sujeto a nuestra supervisión.

Debemos, por último, reseñar la recepción de algunas quejas que ponen de manifiesto la falta de comprensión de la ciudadanía al conocer que **la normativa reguladora del CTPDA no ha reconocido al mismo potestades para sancionar** los incumplimientos que detecte de la normativa de transparencia pública.

De hecho, la citada normativa establece un sistema sancionador con una componente poco o nada funcional al estipular que habrá de ser el mismo organismo público que ha incumplido la normativa de transparencia el que incoe el procedimiento sancionador e imponga las oportunas sanciones a quien resulte ser responsable de las infracciones cometidas.

Pretender que un organismo público, especialmente si es de escasas dimensiones como pueda ser el caso de un ayuntamiento pequeño, vaya a incoar un procedimiento sancionador contra si mismo resulta, cuando menos, poco realista.

El problema es que cuando el CTPDA resuelve una reclamación y dictamina que ha existido una infracción de la normativa de transparencia no tiene mas remedio que instar al organismo infractor a tramitar el correspondiente procedimiento sancionador.

Cuando esto no ocurre, y lamentablemente es lo más frecuente, las personas que instaron la intervención del CTPDA, por sentirse perjudicadas por la infracción, contemplan con impotencia y incluso estupefacción como el resultado final del procedimiento, lejos de ser el esperado, concluye con la ausencia de sanción al infractor, sin que el sistema les ofrezca opciones ante tal situación.

Consideramos que **debería replantearse en sede legislativa el otorgamiento de potestades sancionadoras al CTPDA**. Creemos que con ello se contribuiría a ir modificando la conducta de aquellos responsables públicos que han optado por incumplir sus obligaciones en materia de transparencia.

2.2.1.2.3.3. Transición digital

Estamos inmersos en una era de cambios tecnológicos rápidos y profundos que están transformando la sociedad de maneras que antes apenas podíamos imaginar. En el contexto andaluz, esta transformación digital ha comportado beneficios notables para nuestra sociedad. Sin embargo, las quejas que hemos recibido en relación con este proceso nos indican que **estos beneficios no llegan a todos por igual, ni benefician en igual medida a todos los colectivos sociales**.

Actualmente la digitalización de la administración pública ha simplificado y agilizado numerosos procedimientos, permitiendo a la ciudadanía acceder a servicios públicos de manera más eficiente. La implementación de tecnologías como la inteligencia artificial ha contribuido a una toma de decisiones más precisa y al análisis de datos en tiempo real, mejorando la calidad de los servicios públicos.

Pero, **a pesar de los avances en la transformación digital, es crucial reconocer que no todos los andaluces se benefician por igual de estos avances**. Existe una brecha digital que afecta desproporcionadamente a ciertos colectivos. Una brecha que puede deberse a diversos factores como la situación económica; la discapacidad; la condición de persona migrante; el nivel educativo y cultural; la edad; el género; o el hecho de vivir en una zona rural.

Aquellas personas que tienen dificultades para integrarse en el mundo digital pueden acabar formando parte del colectivo de las “personas en exclusión digital”. Y esta exclusión digital puede tener graves consecuencias, ya que limita el acceso a servicios esenciales y a oportunidades en una sociedad cada vez más digitalizada.

Uno de los desafíos más notorios es la automatización de procedimientos administrativos. Si bien esta automatización puede ser beneficiosa al agilizar la gestión, puede resultar perjudicial para quienes carecen de habilidades digitales o acceso a la tecnología necesaria. **Muchas personas se sienten impotentes al no poder completar un procedimiento automatizado**, lo que a menudo afecta a su capacidad para acceder a servicios, prestaciones o ayudas esenciales.

Uno de los problemas fundamentales es que muchos procedimientos administrativos automatizados han sido diseñados sin tener en cuenta las necesidades de los ciudadanos. La administración electrónica, en su esfuerzo por ser eficiente, a menudo ha pasado por alto la diversidad de usuarios y sus capacidades digitales.

Para abordar la brecha digital y lograr una administración electrónica inclusiva, es esencial adoptar un enfoque de diseño centrado en el ciudadano. Esto implica considerar las necesidades, habilidades y limitaciones de todos los usuarios al desarrollar servicios digitales. Se deben realizar evaluaciones de accesibilidad y usabilidad para garantizar que todas las personas puedan utilizar estos servicios de manera efectiva.

Una solución importante para abordar la exclusión digital es **garantizar que siempre exista una vía alternativa a la telemática para aquellos ciudadanos que carecen de medios o habilidades digitales**. Esto implica mantener la opción de realizar procedimientos de forma presencial o mediante otros métodos no digitales.

A este respecto, es importante reseñar la actuación de oficio [23/7738](#) [queja 23/7738 BOPA] iniciada por esta Institución y en la que se ha solicitado, tanto de la Junta de Andalucía como de los principales ayuntamientos andaluces lo siguiente:

Sugerencia: Que se proceda a **regular la cita previa** como medio de acceso de la ciudadanía a las dependencias públicas incluyendo en dicha regulación las siguientes prescripciones:

- ▶ La cita previa será el medio preferente para el acceso a las dependencias públicas y para recibir atención y auxilio de los empleados públicos
- ▶ Se **garantizará la posibilidad de atención presencial sin cita previa en todos los registros y dependencias durante el horario de atención al público.**
- ▶ Se estipulará la obligatoriedad de ofrecer diversos canales de acceso a la cita previa, incluyendo entre dichos canales formatos telemáticos, telefónicos y presenciales.
- ▶ Se incluirán garantías en favor de quienes precisan de cita previa para efectuar gestiones o trámites administrativos sujetos a plazo, de tal modo que la posible demora en la asignación de la cita no comporte la pérdida de derechos
- ▶ Se procurará una adecuada dotación de medios materiales y personales en las administraciones públicas para atender con la celeridad necesaria tanto los canales de solicitud de la cita previa como la atención presencial a quienes acudan a las dependencias públicas con y sin cita previa.

Asimismo, debemos reseñar que el pasado día 20 de octubre se celebró en Granada la [Jornada](#) titulada **“Administración electrónica e inteligencia artificial. Los derechos de la ciudadanía ante un nuevo modelo de administración”**.

El objetivo de la jornada ha sido **reflexionar sobre los cambios que está suponiendo para la sociedad el progresivo desarrollo de la administración electrónica.**

Para ello hemos partido del reconocimiento de los avances y mejoras que comporta la digitalización de la administración para abrir a continuación un debate acerca de la necesidad de garantizar los derechos de la ciudadanía frente a las deficiencias y carencias que aun presenta este proceso y los riesgos que comporta la incorporación al mismo de la inteligencia artificial.

El resultado de esta reflexión y debate ha sido muy positiva ya que, no solo hemos tenido la ocasión de conocer las valoraciones de reconocidos expertos en la materia, sino que hemos podido trasladar a los mismos las inquietudes que suscita en esta Institución la forma en que se está desarrollando el proceso de implementación de la Administración electrónica en Andalucía.

2.2.1.3. Actuaciones de oficio

En lo que se refiere a las actuaciones de oficio iniciadas en 2023, a continuación se relacionan las mismas:

- ▶ [Queja 23/5516](#) dirigida a la **Consejería de Industria**, Energía y Minas, Agencia Andaluza de Energía, para que la Agencia Andaluza de la Energía adopte medidas para agilizar la tramitación de solicitudes de ayuda del programa MOVES III.
- ▶ [Queja 23/7738](#) dirigida a la **Consejería de la Presidencia**, Interior, Dialogo Social y Simplificación Administrativa, Dirección General de Administración Periférica y Simplificación Administrativa; ayuntamientos de las ocho capitales de provincias andaluzas; ayuntamientos de municipios andaluces de más de 50,0000 habitante y diputaciones provinciales, para que procedan a regular la cita previa, incluyendo la posibilidad de atención presencial sin cita.