

APORTACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE ARAGÓN

El texto del anteproyecto en su conjunto me parece muy estimable, porque introduce novedades y matices respecto de la reciente Ley estatal de Transparencia que merecen una valoración positiva (introducción del fenómeno de la reutilización en el discurso de la ley aragonesa, regulación del fenómeno de la participación en el mismo texto dedicado a la información, establecimiento de un elenco muy completo de principios generales para ambos fenómenos, previsión de un régimen disciplinario en caso de incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, entre otros).

No obstante, contemplo con recelo el modelo elegido para la regulación de esta materia, en la medida en que la norma aragonesa pretende reproducir casi íntegramente (con algunas excepciones notables, por ejemplo, su art. 31) la estructura y las reglas contenidas en la legislación básica estatal. Creo que hay alternativas para una regulación más simple y mejor articulada del régimen de transparencia administrativa en Aragón, en concreto mediante una norma monográfica pero no con intención de integralidad, aun reconociendo que el texto perdería entonces su potencial mediático.

Considero que la recientemente aprobada Ordenanza de transparencia y libre acceso a la información del Ayuntamiento de Zaragoza (31 de enero de 2014), en cuya redacción he tenido el honor de participar, recoge en sus arts. 19 a 25 un completo listado de materias objeto de publicación que bien podría ser atendido por el Anteproyecto, además de otras cuestiones.

También desde una perspectiva general, considero que la promoción y supervisión de la transparencia debería encomendarse a El Justicia de Aragón, dada la posición institucional que éste ocupa y su vocación. Ello conllevaría la renuncia a la creación del Consejo de Transparencia de Aragón (redundante con el estatal, por cierto), el necesario entablamiento de un diálogo entre la Ley de Transparencia de Aragón y la reguladora del El Justicia y la reformulación de las reglas procedimentales establecidas para la reclamación potestativa por incumplimiento de la Ley.

Más allá de estas consideraciones generales y sin ánimo de exhaustividad, procedo a formular observaciones, algunas de fondo y otras de forma, sobre el articulado propuesto.

Artículo 4.1.

No se contempla en el ámbito subjetivo de aplicación ni al Presidente ni al Gobierno de Aragón, aunque luego (art. 33.4) se alude a este último. Ambos órganos deberían incluirse expresamente.

La Universidad pública de Aragón tiene un nombre propio: "Universidad de Zaragoza", el cual debería emplearse.

En general, para aludir a los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación, cabría recurrir a la redacción, bien por remisión y/o incorporación con los matices que se considerasen necesarios, de la TRLACA de 2001.

Artículo 8.1 b) y c)

Ambos apartados merecen ser integrados en uno solo, distinguiéndose los distintos criterios de inclusión en el ámbito de aplicación de la ley. Además, las referencias a los períodos (anuales) de percepción de subvenciones o ingresos requieren una mayor precisión en cuanto a los años a los que se refieren (el inmediatamente anterior, una media de los anteriores, el año en curso...).

Artículo 9.3

La mención al importe del contrato en el contexto de la multa coercitiva debe referirse al importe de adjudicación.

Artículo 12.1.c)

Se debe incluir una mención a los números de contacto telefónico.

Artículo 12.2.a)

Las retribuciones anuales objeto de publicación deben ser las totales e íntegras por todos los conceptos posibles (también así en los arts. 13.1 f y 13.4.b).

Artículo 12.2.c)

La redacción del apartado debe dejar claro el deber de publicar todos los actos relativos a los procesos selectivos para el acceso al empleo público de todo tipo de personal, incluidas las convocatorias y los nombramientos.

Artículo 13.1.e)

La alusión a la compatibilidad debe realizarse en los siguientes términos: "...para las que se le ha reconocido o, en su caso, autorizado, la compatibilidad".

Artículo 13.4.c)

Se propone la siguiente redacción: "La más completa información relativa a los contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio institucionales que hayan promovido o contratado, con indicación de los medios de difusión adjudicatarios, el importe de adjudicación y el plazo máximo de ejecución".

Artículo 14.

Se echa en falta una mención a los instrumentos de planificación y programación sectoriales previstos por la legislación autonómica (espacios naturales protegidos, carreteras, vivienda, obras públicas, transportes, etc.), ya sea específica o genérica.

Artículo 15.1.a)

La relación de la normativa vigente debería ser objeto de publicación "ordenada por materias y cronológicamente".

Artículo 19.1.a)

Se debería mencionar, además de a los presupuestos, a las liquidaciones de los mismos, por cuanto reflejan la imagen más fiel de las finanzas públicas.

Artículo 19.2.c)

Se debería incluir una mención a los tenedores de deuda pública, y no solo a su importe y evolución. Asimismo, se debería obligar a la publicación diferenciada de deuda a corto y a largo plazo.

Artículo 21.

La alusión a la financiación pública de proyectos de investigación debería ser precisada en el sentido de referirse a la dotación íntegra o mayoritaria de fondos públicos.

Artículo 22.

Convendría articular y armonizar el precepto con lo dispuesto en la Disposición adicional 1ª del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, el art. 86 de la Ley de urbanismo de Aragón de 2009 y su normativa de desarrollo.

Me permito traer aquí un extracto de mi artículo recogido en el monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública sobre la regulación de la información administrativa y participación del público en materia de urbanismo, por si fuera de interés incluir total o parcialmente alguno de los aspectos analizados, ya sea en el articulado del Anteproyecto de Ley o en alguna de sus disposiciones adicionales, de cara a la modificación de la Ley de urbanismo de Aragón:

Es digna de mención la estricta regulación del derecho de acceso a la información en materia urbanística de los arts. 141, 143, 144, 145 y 148 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León. En ellos se tasan las posibles excepciones a la provisión de información, se prevé la universalidad subjetiva del acceso a la misma, se garantiza el respeto a la privacidad en su ejercicio, se establece la prioridad en el acceso a favor de los propietarios y demás afectados por cada actuación urbanística y se extienden las obligaciones formales sobre este trámite a los propietarios que actúen por iniciativa privada (en la Ley de Navarra, además, se prevé un plazo máximo de dos meses para la resolución de las solicitudes de información territorial y urbanística, y se establece el deber administrativo de motivación de las resoluciones que denieguen total o parcialmente la información solicitada). Además, la ley castellano-leonesa ofrece una completísima regulación en torno a la publicidad de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, garantizándose la puesta a disposición del público de un ejemplar en soporte papel con carácter permanente (además de en la página web municipal), el deber municipal de facilitar copias de dichos instrumentos y de atender las consultas de los particulares al menos una vez a la semana por parte de los servicios técnicos municipales o, en su defecto, los de provinciales. La ley prevé la provisión de medios de difusión complementarios según las características del Municipio y de los instrumentos urbanísticos concretos, y crea también el Registro de Urbanismo destinado a recoger un ejemplar completo de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento y gestión urbanísticos, incluidos los convenios, que se aprueben en el ámbito de la Comunidad Autónoma, así como de los estatutos de los consorcios y sociedades urbanísticas y de las entidades urbanísticas colaboradoras que se constituyan. Finalmente, se instituye la figura del “informe de seguimiento de la actividad urbanística”, el cual debe ser elaborado y presentado pública y periódicamente por parte de la Junta de Castilla y León y de los Ayuntamientos con población igual o superior a 5.000 habitantes (en función de sus respectivas competencias). A mayor abundamiento, el art. 9.2 de la Ley de Suelo y Urbanismo del País Vasco introduce un refuerzo de la calidad de la información urbanística ofrecida por las autoridades, al precisar que “todas

las personas físicas o jurídicas podrán actuar de acuerdo con la información que se consigne en los documentos expedidos (...). La confianza en la veracidad y corrección de dicha información se presumirá legítima a los efectos, en su caso, de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. En caso de error, los documentos expedidos no vinculan a la Administración, sin perjuicio de las indemnizaciones procedentes por daños y perjuicios”.

Por otro lado, resulta encomiable la idea de la programación de la participación ciudadana, con el fin de que su realización no resulte sistemática e irreflexiva. En este sentido, cabe destacar la figura del “programa de participación ciudadana en el plan general” regulada en el art. 108 de la *citada Ley vasca*, de acuerdo con el cual

“el acuerdo municipal de inicio de la formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento de ordenación estructural deberá estar acompañado de un programa de participación ciudadana en el que, según las características del municipio, se establecerán los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración. Entre estos mecanismos figurarán:

- a) Sesiones abiertas al público explicativas del contenido del avance, en especial de las decisiones estratégicas de construcción de la ciudad y las posibles alternativas presentadas en la tramitación del expediente.
- b) Posibilidad de celebrar consulta popular municipal, según la regulación establecida en la legislación básica de régimen local, en caso de graves controversias ciudadanas sobre alguno de los aspectos incluidos en el plan.
- c) Material divulgativo, que deberá prepararse junto con los documentos legalmente exigidos para los instrumentos urbanísticos, al objeto de facilitar su difusión y comprensión”.

Adicionalmente, para mejorar la comprensibilidad de los documentos sometidos a información pública y dotar de claridad al trámite, importa poner de relieve la disposición del art. 8.5 de la Ley de urbanismo de Cataluña, que obliga a la exposición conjunta con el plan de un documento comprensivo de un “resumen del alcance de sus determinaciones y, en caso de que se trate de la revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico, plano de identificación de los ámbitos en los que la ordenación propuesta altera la vigente y resumen del alcance de esta alteración”. Más lejos llega el art. 7.d) de la *Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura* cuando obliga a emplear “términos y expresiones inteligibles para cualquier clase de administrado, de modo que los efectos de las determinaciones de los documentos urbanísticos les sean conocidos sin dificultad”; y el 9.3 de la *Ley vasca* cuando prevé el recurso municipal a “instrumentos de información indicativos y comparativos del estado actual y la imagen futura prevista por sus determinaciones”.

Finalmente, y de resultas de la programación y ejecución, se hace posible la evaluación del proceso participativo tal y como pretenden los arts. 7.e) de la *Ley de Extremadura*, al prever “la justificación de las garantías establecidas para la participación ciudadana, a través de la elaboración de los anejos documentales comprensivos del desarrollo íntegro del proceso de participación, que podrá consultarse con el resto de documentación del planeamiento cuando éste fuere aprobado”; o 62 y 68 de la *Ley vasca*, los cuales exigen, entre la documentación necesaria para la aprobación de los planes generales y parciales respectivamente, la existencia de una “memoria informativa y justificativa, que deberá (...) describir el proceso de formulación

y selección de alternativas para la adopción de decisiones, el análisis de las alegaciones, sugerencias y reclamaciones formuladas a título de participación ciudadana, y la justificación de las soluciones asumidas”.

En último lugar, cabe destacar entre las mejores técnicas reguladas por las leyes urbanísticas autonómicas la protocolización de la sustanciación del trámite de información pública. Así pues, el art. 142.1 de la *Ley de Castilla y León* contiene una serie de completas y sugestivas reglas para la información pública, que se transcriben a continuación:

“a) La información pública se efectuará en las unidades administrativas más cercanas a los interesados, además de en los boletines oficiales, medios de comunicación y tabloneros de anuncios o edictos correspondientes.

b) Los anuncios de información pública indicarán claramente el instrumento o expediente objeto de la misma y la duración del período, así como el lugar, horario y página web dispuestos para la consulta.

c) Durante la información pública:

1. Podrá consultarse toda la documentación relacionada con el instrumento o expediente expuesto, en el lugar y horario dispuestos al efecto.

2. Podrá consultarse la documentación técnica relacionada con el instrumento o expediente expuesto en la página web municipal, o en su defecto en la página de la Diputación Provincial.

3. Podrán obtenerse copias de la documentación técnica relacionada con el instrumento o expediente expuesto.

4. Podrán presentarse tanto alegaciones como sugerencias, informes y todo tipo de documentos complementarios”.

Artículo 23.2.a)

La sola mención a la Administración pública deja fuera a otros sujetos también comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley en su art. 4.

Artículo 25.2.

La previsión de un régimen disciplinario en caso de incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa es loable pero poco viable, en la medida en que se pudiere proyectar sobre las acciones y omisiones de altos cargos no sujetos al régimen disciplinario ordinario que rige para los empleados públicos.

Artículo 26.1

Resulta más correcta la mención a la Ley en su conjunto que al Título (en su caso, al capítulo).

Artículo 26.2

De acuerdo con el art. 30 de la Ley 30/1992, los menores no tienen limitaciones en sus relaciones con la Administración pública con carácter general, así que esta ley no debería imponer el umbral de 16 años para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (máxime a la vista del régimen especial de mayoría de edad civil del menor aragonés).

Artículo 28.2.d)

Además de referirse a la modalidad preferida de acceso, debe aludirse al formato requerido, en consonancia, por cierto, con el **art. 34.2.**

Artículo 29.

Convendría articular y armonizar el precepto con lo dispuesto en la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que establece un régimen más amplio de derechos que el recogido en este precepto en lo tocante a la presentación de solicitudes, recepción de notificaciones y uso de los registros electrónicos, derechos establecidos en una Ley estatal básica que no pueden por lo tanto ser restringidos por una ley autonómica.

Artículo 30.c)

Convendría articular y armonizar el precepto con lo dispuesto en la Ley 30/1992, que ya prevé la comunicación previa recogida en este precepto a pesar de su rara práctica. En todo caso, la mención del apartado c) contrasta, con la del **art. 32.2** y con lo dispuesto en la Ley de Transparencia estatal básica (carácter desestimatorio del silencio). La intención del Anteproyecto (32.2) es loable pero poco viable, en mi opinión, dejando aparte el hecho de que el silencio positivo carece de valor operativo cuando lo que se trata de obtener de la Administración es una actuación material (puesta a disposición de información a solicitud).

Artículo 30.e)

La mención a la insuficiente identificación de la información es incoherente con la del art. 28.2.b, siendo éste último más garantista.

Artículo 33.1

Es más correcto el término “desestimatoria” para referirse a la resolución.

Artículo 33.1

Es más correcto el término “desestimatoria” para referirse a la resolución.

Artículo 34.3

Conviene recurrir a los conceptos manejados por la Ley 11/2007 al referirse a la comunicación de información por vía electrónica.

Artículo 34.4

Debería precisarse si la eventual exacción por expedición de copias y transposición a formatos diferentes del original tiene la naturaleza de tasa o precio público, y si ambas exacciones pueden pesar, en su caso, sobre un mismo acto (precio público por copias, tasa por transposición a formatos diferentes).

Artículo 38.2.f)

Conviene depurar la mención a la página web o sede electrónica, ambos conceptos manejados por la Ley 11/2007, que no son sinónimos ni alternativos. Lo mismo cabe decir del **art. 39** en su conjunto.

Artículo 42

El empleo de la preposición “entre” al referirse a la colaboración de las Administraciones autonómica y locales para el desarrollo de actuaciones en materia de participación resulta algo confuso, mereciendo una redacción más cuidada.

Artículo 47.3

El precepto podría ser redundante a la vista de la regulación general de la transparencia contenida en esta misma Ley.

Artículo 49.2

Conviene añadir una mención final al envío preferente por vía electrónica de la información aludida en el precepto.

Artículo 50.1

Se echa en falta una definición (o ejemplificación) de los “cauces, mecanismos y medidas”, ya que el art. 51 sí define los “procesos”.

Artículo 51.2.c)

En la fase de retorno debería incluirse una mención a la necesaria comunicación de los resultados de la fase de debate a los participantes (*feedback*).

Artículo 52

Tanto en el título del precepto se debe aludir a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, rechazando el adjetivo “nuevas”.

Disposición transitoria cuarta.

Debería mencionarse la próxima legislatura con su numeración oficial, es decir, la IX.

En Zaragoza, a 3 de abril de 2014



Fdo. José Luis BERMEJO LATRE

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza