

# El marco normativo de la transparencia para las entidades locales aragonesas. Las obligaciones de publicidad activa<sup>1</sup>

María Asunción Sanmartín Mora

## RESUMEN

Las entidades locales aragonesas están obligadas por la normativa básica en materia de transparencia y por la regulación autonómica dictada en desarrollo de la misma, lo que supone una cierta complejidad desde el punto de vista jurídico. En este trabajo se analizan las obligaciones de transparencia que les corresponden, aplicando de forma integrada ambas regulaciones así como otros preceptos específicos del ámbito local, con especial interés a los que se refieren a la publicidad activa.

.....

- 1 Abreviaturas, siglas y acrónimos. CCE: Convenio del Consejo de Europa 205 sobre acceso a los documentos públicos; CE: Constitución Española de 1978; CTA: Consejo de Transparencia de Aragón; CTBG: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; DA: Disposición Adicional; DF: Disposición Final; EA: Estatuto de Autonomía; FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias; LBRL; LALA: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón; LIPMA: Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; LGS: Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; LPAC: Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas; LRIPP: Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público; LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; LTBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; LTPA: Ley

## ABSTRACT

Aragonese local authorities are bound by the state rules on transparency and by the autonomous regulation issued in development thereof, which represents a certain complexity from a legal point of view. In this paper transparency obligations for Aragonese local authorities are analysed applying an integrated manner both regulations and other specific provisions of the local level, with special attention to those relating to the active publicity.

## SUMARIO

I. EL MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA. 1. EL NUEVO CONCEPTO DE TRANSPARENCIA PÚBLICA. 2. LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO: SIGNIFICADO Y CONTENIDO. 3. ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. 4. MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA PARA LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS. II. ANÁLISIS DE LA LEY 8/2015, DE 25 DE MARZO, DE TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ARAGÓN. III. OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PARA LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS. 1. SUJETOS OBLIGADOS. 2. CONTENIDO DE LA PUBLICIDAD ACTIVA. A. Información institucional y organizativa. B. Información sobre planificación. C. Información de relevancia jurídica. D. Información económica, presupuestaria y estadística. E. Otra información específica. F. Información sobre las actividades de transparencia. 3. PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN. 4. LA NECESIDAD DE DESARROLLAR LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA PARA CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA. IV. BIBLIOGRAFIA.

## I. EL MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA

### 1. EL NUEVO CONCEPTO DE TRANSPARENCIA PÚBLICA

El principio de transparencia no es un principio nuevo a aplicar en la actividad de las Administraciones Públicas. Aunque no lo recoja expresamente la CE,

.....

8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón; RBEL: Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio; ROF: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 26 de noviembre; STC: Sentencia del tribunal Constitucional; TRLCSP: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2011, de 14 de noviembre; TRRL: Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

las normas de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, lo incluyen como corolario del art. 103 CE<sup>2</sup>, y es un principio que enuncia expresamente la regulación específica de ámbitos de actividad pública tan relevantes como la contratación pública y las subvenciones. En realidad principios como el de publicidad de las normas y actos administrativos; de concurrencia competitiva en el acceso a los servicios públicos, a los contratos y a las subvenciones; y la necesidad de motivar los actos administrativos; forman parte de la esencia del Estado de Derecho y son el reflejo más inmediato del principio de transparencia.

Pero frente a ese enfoque de la transparencia respecto del ciudadano considerado individualmente en sus relaciones particulares con el poder público, en los últimos años se impone una visión de la transparencia dirigida al ciudadano como sujeto político, como titular del derecho que le reconoce el art. 23 CE a participar en los asuntos públicos, para lo que es necesario conocer el resultado de la gestión pública.

Esta segunda vertiente de la transparencia es una de las reivindicaciones ciudadanas más fuertes, y en ello ha tenido una importancia fundamental el desarrollo de las nuevas tecnologías, y especialmente, el acceso generalizado a Internet sin el cual sería imposible entender la transparencia en su concepción actual.

En esta acepción nueva, a la que nos referimos cuando hablamos de transparencia pública, la transparencia se traduce en una actitud abierta del poder público hacia la sociedad, brindando a los ciudadanos toda la información relevante sobre su gestión para que, en su condición de sujetos políticos, puedan participar en los asuntos públicos. Es importante no perder de vista este enfoque del que se desprenden consecuencias tan importantes como que resulte innecesario motivar las solicitudes de acceso a la información, o los distintos efec-

.....

- 2 La CE establece un marco en el que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social [art. 9.2], y garantizar el principio de publicidad de las normas [art. 9.3], y encomienda a la Administración Pública satisfacer los intereses generales con eficacia y objetividad [art. 103]. En este marco se entiende que la promoción de la transparencia y la participación ciudadana constituyen la esencia del Estado Social y Democrático de Derecho que proclama el art. 1 CE y por ello el art. 103.1 CE que dispone que: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho», se concreta en el art. 3.5 LRJPAC, que exige que las Administraciones públicas actúen de conformidad con el principio de transparencia [en el mismo sentido el art. 3.1.c) LRJSP].

tos jurídicos que tendrá la publicidad en los portales de transparencia respecto de boletines oficiales o perfiles de contratante.

Sin duda, la transparencia es un principio esencial en una sociedad democrática, que enlaza con nociones como las de «buena gobernanza»<sup>3</sup> o «Gobierno Abierto»<sup>4</sup>. Sin embargo su carácter es más bien instrumental. La transparencia no es un fin en sí misma sino que resulta un presupuesto necesario para que puedan ser efectivas la participación ciudadana y la rendición de cuentas<sup>5</sup>.

Tiene por otra parte un carácter transversal, porque afecta a todos los ámbitos de la actividad pública, y sus implicaciones van más allá de los aspectos normativos, pues su implantación exigirá importantes modificaciones organizativas y técnicas.

## 2. LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. SIGNIFICADO Y CONTENIDO

La LTBG viene a cubrir un vacío normativo importante. Mientras la mayoría de las naciones de nuestro entorno disponían de leyes de transparencia, España, carecía de una ley general de acceso a la información pública<sup>6</sup>. El acceso a la información se regulaba escuetamente en los arts. 35 y 37 LRJPAC, que no

.....

- 3 El concepto de «buena gobernanza» es un término que acuña la Unión Europea. El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea [COM (2001) 428] señala que los cinco principios de la buena gobernanza son: apertura (comunicación más activa, lenguaje más accesible), participación (de los ciudadanos en todas las fases del proceso desde la concepción a la aplicación de las políticas) responsabilidad, eficacia y coherencia.
- 4 Aunque este concepto es utilizado desde los años 80, será con el Memorandum Obama Transparency and Open Government de 8 de diciembre de 2009 cuando se popularice. A partir de este impulso se ha extendido el concepto Gobierno Abierto como modelo de gobierno para el Siglo XXI. EEUU y otros países pioneros fundaron el Open Government Partnership, el cual se basa en cuatro principios: mejorar la disponibilidad de información sobre el gobierno para los ciudadanos; apoyar la participación cívica; alcanzar altos estándares de integridad en las Administraciones públicas; y favorecer el acceso a las tecnologías que faciliten la apertura y la rendición de cuentas.
- 5 Vid. entre otros VILLORÍA, M.: «El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).
- 6 Si se habían aprobado dos normas sectoriales que transponían sendas directivas comunitarias: la LIPMA y la LRIPP.

cumplían los estándares exigidos por el CCE<sup>7</sup>, sobre acceso a los documentos públicos<sup>8</sup>.

La aprobación de una ley de transparencia era una reclamación insistente de la sociedad civil. Fue en el ámbito autonómico donde se produjeron las primeras iniciativas<sup>9</sup>. Celebradas las elecciones generales de noviembre de 2011, el Consejo de Ministros de 23 de marzo de 2012, aprobó el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se sometió a consulta pública a través de la web del Ministerio de Presidencia. Después de una tramitación parlamentaria en la que se introdujeron importantes cambios, la LTBG se aprobó el 9 de noviembre de 2013<sup>10</sup>.

La LTBG tiene un triple alcance que se plasma en la propia denominación de la norma: a) Incrementa y refuerza la transparencia de la actividad pública, imponiendo obligaciones de publicidad activa, que consisten en poner a disposición de los ciudadanos a través de medios electrónicos la información más re-

.....

7 El CCE fue consecuencia del reconocimiento por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del derecho de acceso a la información pública como integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión e información consagrada en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

8 La regulación de la LRJPAC estaba absolutamente desfasada respecto de los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, hasta el punto de que España no pudo ratificar el CCE. El acceso de los ciudadanos a los documentos del procedimiento no finalizado solo era posible si existía un interés legítimo. Para expedientes finalizados, aunque el art. 37 se iniciaba con una declaración general del derecho de acceso de los ciudadanos, después se limitaba enormemente este derecho porque cuando se trataba de documentos que contuvieran datos referentes a la intimidad de las personas, se reservaba a estas el derecho de acceso, y si se trataba de documentos en los que no hubiera datos sobre la intimidad de las personas pero que fueran de carácter nominativo, con carácter general solo podían ser solicitados por los titulares o por terceros que acreditaran interés legítimo y directo. Además, no existía una regulación del procedimiento de acceso ni instituciones de tutela, salvo la posibilidad de acudir a un costoso y lento proceso judicial.

9 Los Estatutos de Autonomía que se aprobaron en torno al año 2006, prestan especial atención a la transparencia y la participación ciudadana como principios informadores del Gobierno Abierto, a modo de ejemplo, el EA de Aragón incluye expresamente el principio de transparencia de la Administración [62.3] y el art. 15 se dedica al derecho de participación; y algunas Comunidades Autónomas aprobaron normas en estas materias: Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega, Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears y Ley Foral Navarra 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del Gobierno Abierto

10 Sobre el proceso de elaboración y tramitación parlamentaria de la LTBG, vid. GUICHOT, E (coord.): *Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Buen Gobierno*, Tecnos, 2014.

levante sobre la gestión pública; b) reconoce y garantiza el derecho de acceso a la información como derecho del ciudadano a acceder a la información pública que solicite expresamente; c) establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos<sup>11</sup>.

En materia de transparencia la LTBG se inspira en un concepto muy amplio de información pública que comprende no solo la directamente relacionada con las Administraciones públicas y las entidades, organismos, sociedades y fundaciones de ellas dependientes, sino también la que se refiere a las altas instituciones del Estado –Casa de su Majestad el Rey, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, etc.–, y a sus análogos autonómicos<sup>12</sup>. Y lo que es más relevante, afecta también a personas privadas, bien porque son sujetos destacados en el entramado institucional –partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales– bien porque son receptoras de fondos públicos [art. 3].

Obviamente el nivel de obligaciones que impone a cada tipo de sujetos es distinto. A las Administraciones públicas les resulta aplicable la regulación que reconoce el derecho de acceso a la información, y se les exigen las obligaciones de publicidad activa más amplias. Al resto del sector público también le resulta aplicable el derecho de acceso pero sus obligaciones de publicidad activa son menores. Por último a los sujetos privados solo se les aplican las obligaciones de publicidad activa y con un nivel menor de exigencia.

La LTBG también obliga a aquellas personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, o resulten adjudicatarias de contratos públicos, a suministrar información a las entidades de las que

.....

- 11 La inclusión en la LTBG de un título dedicado al Buen Gobierno, ha sido objeto de críticas. Con el término Buen Gobierno se intenta expresar el objetivo de que el Estado de Derecho, Social y Democrático tenga también una calidad ética, que los gobiernos respondan de unos compromisos morales que conforman la ética pública y sirven de marco delimitador de su actuación. El grupo de expertos que participó en la tramitación del proyecto de LTBG, entendió que puede provocar conflicto en el ámbito competencial, de forma que la regulación de las normas de buen gobierno debería establecerse por cada uno de los integrantes del sector público. Estas críticas arreciaron con la incorporación durante la tramitación parlamentaria de la DF 6ª de modificación de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Aunque hay que pensar que independientemente de la técnica jurídica, la situación política cuajada de casos de corrupción y de gestiones económicas cuando menos criticables exigían adoptar medidas respecto de los cargos públicos y su responsabilidad.
- 12 Aunque su aplicación está limitada a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo [art. 2.1.f) LTBG].

se encuentran vinculadas para que estas puedan cumplir con sus obligaciones de transparencia [art. 4].

La regulación de la publicidad activa en la LTBG ha suscitado una valoración muy positiva en general. Exige a las entidades públicas y privadas, publicar la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública [art. 5.1], información que deberá comprender como mínimo la información institucional, organizativa y de planificación del art. 6, la información de relevancia jurídica del art. 7, y la información económica, presupuestaria y estadística del art. 8. Este contenido obligatorio, se completa con una cláusula de cierre que exige que se publique además aquella información que con mayor frecuencia sea objeto de solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se correspondan con los intereses de los ciudadanos [art. 10.2]<sup>13</sup>.

La información se publicará en formato electrónico, en la sede electrónica o página web de la entidad, de forma periódica y actualizada, de una manera clara, estructurada y entendible y preferiblemente en formatos reutilizables [art. 5.4]. La información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y responderá al principio de accesibilidad universal y diseño para todos [art. 5.5].

El gran avance que supone la LTBG en materia de publicidad activa consiste en que la información –muchas de la cual ya es objeto de publicidad pero de forma dispersa– se debe poner a disposición de los ciudadanos de forma centralizada, ordenada, y en formatos que permitirán su fácil localización y comprensión.

En materia de derecho de acceso la LTBG declara el derecho de todas las personas a acceder a la información pública tomando como anclaje constitucional el art. 105.b) CE que establece que la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas [art. 12].

Este ha sido uno de los aspectos más cuestionados de la LTBG. Ya en la tramitación parlamentaria fueron numerosos los comparecientes en la comisión constitucional que consideraban que el derecho de acceso a la información pública formaba parte del derecho fundamental a la libertad de información, y todas las enmiendas a la totalidad se fundamentaban especialmente en este aspecto. También desde ámbitos doctrinales se reclamaba esa consideración que por

.....

13 Por otra parte, normas específicas pueden exigir publicidad en el portal de transparencia, así la LPAC obliga a publicar en estos portales el Plan Anual Normativo de la Administración correspondiente [art. 132].

otra parte es mayoritaria en el Derecho comparado<sup>14</sup>. Aun así la regulación de la LTBG supone un grandísimo avance sobre la regulación anterior que nos equipara a las democracias europeas y cumple los estándares del CCE.

La LTBG reconoce el derecho a todas las personas a acceder a la información pública [art. 12]<sup>15</sup>; definiendo el art. 13 que se entiende por información pública de la manera más amplia: contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder del sujeto obligado, independientemente de que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

El derecho de acceso solo debe ceder ante un interés superior. Los límites al derecho de acceso –que resultan también aplicables a la publicidad activa– se recogen en el art. 14: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y la protección del medio ambiente<sup>16</sup>.

.....

- 14 A nivel mundial se ha alcanzado un consenso jurídico acerca de la naturaleza fundamental del derecho de acceso a la información pública, en unos casos como integrante de la libertad de información y en otros como derecho autónomo.

En Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, fuente de interpretación de los derechos constitucionales conforme al art. 10.2 CE, no reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública pero la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos lo ha venido vinculando a la libertad de expresión que consagra el art. 10 del Convenio. El CCE lo enlaza con la libertad de expresión, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, lo consagra como derecho autónomo de la libertad de expresión en su art. 42.

En España la cuestión no ha sido pacífica, para algunos el derecho de acceso es una manifestación del derecho a recibir información del art. 20.1 d) CE y de este precepto deriva la correspondiente obligación de facilitar el libre acceso a la información administrativa. Sin embargo para otros sectores de la doctrina es un derecho autónomo de configuración legal distinto de la libertad de información.

Sobre estas cuestiones vid. GUICHOT, E. (coord.): *op. cit.*, esp. pp. 35 y ss.

- 15 La interpretación de este precepto tiene que ser la más amplia posible, comprendiendo no solo a los nacionales, sino también a los extranjeros no residentes, no en vano el art. 2 del CCE habla del «derecho de cualquiera». Como antecedente también cabe citar el art. 3.1.c) LIPMA que reconoce el derecho de acceso a todos cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.
- 16 Algunos de los límites enunciados, lo son con fórmulas tan amplias que posiblemente habría cabido matizarlas. Estas cláusulas tan genéricas se ven por algunos sectores de la doctrina y



La aplicación de estos límites no es automática, sino que deberá ser justificada y proporcionada, atendiendo en cada caso concreto a la existencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, realizando lo que la LTBG en la Exposición de motivos denomina test de daños.

También incorpora garantías para la protección de datos personales [art. 15] y solo permite el acceso a la información que contenga datos especialmente protegidos con el consentimiento expreso del afectado, el mismo tratamiento da a los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública al infractor. Si la información no contiene datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud ponderará el interés público en la divulgación de la información y el derecho a la protección de datos de carácter personal en función de una serie de criterios. En cualquier caso se permite el acceso si se efectúa previamente una disociación de datos y se impide la identificación de las personas afectadas.

Otro importante avance de la LTBG es la regulación de un procedimiento específico para hacer efectivo el derecho de acceso, procedimiento que se caracteriza por el antiformalismo, la agilidad y gratuidad. Frente al procedimiento administrativo general que prevé un plazo de tres meses para resolver<sup>17</sup>, el art. 20 LTBG, exige que la resolución en que se conceda o deniegue el acceso se notifique en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Otra de las especialidades de este procedimiento es la alteración de la regla general del sentido del silencio administrativo, pues el art. 20 citado dispone que transcurrido el plazo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, la solicitud se entiende desestimada<sup>18</sup>.

La garantía más importante del derecho de acceso que establece la LTBG es la posibilidad de interponer una reclamación potestativa previa a la vía jurisdiccional frente a las resoluciones en materia de derecho de acceso<sup>19</sup>, de la que conocerá un órgano independiente –en el ámbito estatal el CTBG, y en el ámbito autonómico y local el órgano que determine la Comunidad Autóno-

.....

de las asociaciones pro-acceso, como una merma al derecho de acceso pues permiten interpretaciones muy extensas.

17 Art. 42.3 LRJPAC, vigente en el momento de promulgación de la LTBG. La misma regla consagra la nueva LPAC.

18 El art. 43 LRJPAC, vigente en el momento de promulgación de la LTBG, establece la regla del silencio administrativo positivo, salvo que una ley establezca lo contrario.

19 Se exceptúan las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el art. 2.1.f) contra las que solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

ma respectiva— y que se tramitara de acuerdo con los principios de celeridad y gratuidad<sup>20</sup>.

La LTBG no establece un sistema de control de las obligaciones de transparencia, razón por la que ha sido criticada por insuficiente desde muchos ámbitos<sup>21</sup>. Respecto del control de las obligaciones de publicidad activa las previsiones se limitan al sector público estatal, al que dedica un escueto art. 9, y alguna mención genérica cuando regula el CTBG en el Título III. Sobre el control de las obligaciones en materia de derecho de acceso no existe más que una tímida previsión en el art. 20.6.

### 3. ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

La LTBG viene a crear en materia de transparencia un marco jurídico común y mínimo, al que se reconoce carácter de normativa básica, a pesar de que la LTBG no determina cuáles de sus preceptos tienen ese carácter contraviniendo la jurisprudencia constitucional<sup>22</sup>.

La DF 8ª LTBG, se limita a decir que la Ley se dicta al amparo de los arts. 149.1.1ª, 141.1.13ª y 149.1.18ª CE, a excepción de algunos preceptos que enumera a continuación. Implícitamente el resto de preceptos tendrían carácter básico, al no haber sido mencionados expresamente por la DF 8ª. Pero además de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que entiende que pueden considerarse básicos aquellos preceptos de los que pueda inferirse tal carácter sin que medie especial dificultad interpretativa, la doctrina ha entendido de forma uná-

.....

- 20 Esta reclamación responde a una de las exigencias del CCE, el cual establece que el solicitante que pida un documento público cuyo acceso le haya sido denegado expresa o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un tribunal «u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley». Frente a ello es claro que los recursos administrativos ordinarios no cumplen estos estándares de independencia e imparcialidad, pues o bien se resuelven por el mismo órgano que denegó la solicitud (recurso de reposición) o por su superior jerárquico (recurso de alzada).
- 21 El Informe de la Comisión Europea [COM (2014) 38] saluda la aprobación de la LTBG como un «importante paso adelante», pero, entre otras cosas, subraya que esta Ley «no ha previsto garantías suficientes para la independencia de su mecanismo de control independiente y podría haberse dado más consideración a la mejora del régimen de sanciones » (pp. 15 del Anexo sobre España).
- 22 Las STC 69/1988, 80/1988 y 227/1988, consideran obligatorio que «la norma básica venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica».

nime que es así, puesto que establecen unos estándares mínimos de publicidad activa aplicables a todo el sector público, estatal, autonómico y local, y reconocen el derecho a acceder a la información pública regulando el procedimiento para su ejercicio con carácter general.

De los títulos competenciales que el Estado aduce para aprobar la LTBG, sería el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE el que sustentaría la competencia del Estado para establecer una normativa básica de transparencia<sup>23</sup>. La competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que en todo caso deben garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas, y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, permitiría desarrollar el art. 105.b) CE, estableciendo un procedimiento detallado de acceso a la información pública y los mecanismos de reclamación frente a las decisiones que se adopten en dicho procedimiento, garantizando a todos los administrados un trato común ante todas las Administraciones. Este mismo precepto permitiría fijar las obligaciones de publicidad activa de los arts. 6, 7, y 8 LTBG como mínimo común necesario.

Las Comunidades Autónomas dispondrían de un margen implícito para aprobar regulaciones más favorables en cuanto al reconocimiento de derechos a los ciudadanos, y más avanzadas respecto al grado de apertura de la informa-

.....

23 El art. 149.1.13<sup>a</sup> CE que habilita al Estado para establecer las «bases y la coordinación de la planificación general económica», parece tener poca relación con la transparencia –aun entendiendo el valor económico de la información pública– pues la LTBG no regula actividad económica alguna, sino que estaría más relacionado con el Título II referido al buen gobierno, y con la DF 6<sup>a</sup> que modifica varios artículos de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

El art. 149.1.1<sup>a</sup> CE reconoce al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus deberes constitucionales y ha sido interpretado por la doctrina en el sentido de que sólo puede aducirse como cláusula competencial respecto de los derechos fundamentales y libertades públicas y de los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el Título I. Sin embargo la LTBG no contiene previsiones relacionadas con los derechos fundamentales, salvo las previsiones que se refieren de manera circunstancial al derecho a la intimidad y a la protección de datos personales. Algunos autores entienden que la dimensión organizativa que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconoce a este precepto [STC 290/2000] que permite al Estado crear personificaciones jurídicas de tutela de determinados derechos fundamentales o de preservación de la igualdad en su ejercicio, avalaría la creación del CTBG. Vid. VELASCO, C.I.: «La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC AA en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).

ción<sup>24</sup>. En ese sentido la propia LTBG prevé en el art. 5.2 que las obligaciones de transparencia contenidas en el Capítulo II, referido a la publicidad activa, se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad; y el art. 12 LTBG reconoce que en materia de derecho de acceso será de aplicación la correspondiente normativa autonómica en el ámbito de sus respectivas competencias. Además las Comunidades Autónomas podrán establecer medidas de promoción de la cultura de la transparencia, entre ellas actividades de formación o de fomento.

Junto al margen implícito de actuación de las Comunidades Autónomas, la LTBG reserva a estas explícitamente los aspectos organizativos relativos a la gestión de la información y a la manera en que esta deberá ser difundida, deja un amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas, en lo que se refiere al control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y les habilita –art. 24.6, junto con la DA 4ª–, para atribuir la competencia para la resolución de la reclamación en materia de acceso, respecto de las Administraciones de su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen, o al CTBG.

Por lo tanto el ámbito propio de las normas autonómicas, una vez aprobada la LTBG, está en la ampliación de las obligaciones de publicidad activa<sup>25</sup> y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones de organización, y demás medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.), y en la implantación de sistemas de garantía y control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, que no se agotan en la designación del órgano que ha de conocer de las reclamaciones de acceso, sino que admite regular un régimen de infracciones y sanciones y crear autoridades independientes de transparencia<sup>26</sup>.

Algunas Comunidades Autónomas se habían dotado de normas propias en materia de transparencia con anterioridad a la LTBG<sup>27</sup>. Fue a partir de 2011 cuando las iniciativas autonómicas sobre transparencia se multiplicaron, tramitándose numerosos proyectos de Ley a la vez que la LTBG, de forma que casi a

.....

24 Vid. VELASCO, C.I.: *op. cit.*

25 Aunque la doctrina en un principio puso el foco en la ampliación de las materias objeto de publicidad, las normas autonómicas han ampliado también los sujetos obligados en algunos casos.

26 Vid. GUICHOT, E. (coord.): *op. cit.*.

27 Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega; Ley 4/2011, de 31 de marzo de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears; Ley Foral Navarra 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

la par, se aprueban numerosas leyes autonómicas que completan la normativa básica de la LTBG<sup>28</sup>:

Las normas autonómicas remiten a los títulos competenciales que sus Estatutos de Autonomía incorporan en el marco del art. 149.1.18<sup>a</sup> CE<sup>29</sup>. Junto a esta referencia general, las normas de las Comunidades Autónomas que reformaron sus Estatutos con posterioridad a 2006, enlazan con las específicas menciones al principio de transparencia que incluyeron dichas reformas<sup>30</sup>. Además en algún caso se invocan preceptos estatutarios que reconocen el derecho a la buena administración<sup>31</sup>, el derecho de acceso a archivos y registros<sup>32</sup>, o derechos en relación con el acceso a las nuevas tecnologías<sup>33</sup>.

No todas las normas autonómicas incluyen en su ámbito subjetivo de aplicación a los entes locales de su territorio, pero sí la mayoría<sup>34</sup>, optando por establecer un nivel de transparencia común para el sector público de la Comunidad Autónoma.

#### 4. MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA PARA LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS

La LTPA se ampara en el art. 71.1<sup>a</sup> y 7<sup>a</sup> del EA de Aragón, que confieren a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para la «creación, organización,

.....

28 Ley 4/2013, de 21 de mayo, Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia; Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Catalunya; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón; y Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación.

29 EA de Extremadura: art. 91; EA de La Rioja: art. 8; EA de Murcia art. 10; EA de Canarias: arts. 14, 30.1 y 32.6; EA de Castilla y León: art. 70.1<sup>a</sup> 2; EA de Valencia art. 49.1.1.

30 EA de Extremadura: art. 37; EA de Aragón: art. 62.3; EA de Andalucía: art. 133; EA de Cataluña: art. 71.4.

31 EA de Andalucía: art. 31; EA de Valencia: art. 9.1.

32 EA de Andalucía: arts. 31 y 134; EA de Castilla y León: art. 12 c); EA de Valencia: art. 9.1.

33 EA de Andalucía: art. 34; EA de Castilla y León: art. 16.21.

34 Las Leyes de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña y Valencia se aplican al sector público autonómico y al sector público local de su territorio. Las leyes de Castilla-León, La Rioja y Murcia se limitan a regular la transparencia en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma.

régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno», así como sobre el «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia», respetando los límites de la legislación básica, y también en el art. 62.3 que recoge el principio de transparencia en la actividad de la Administración Pública.

En el marco de la normativa básica, la LTPA amplía las obligaciones de publicidad activa de la LTBG, no solo respecto de las materias que deben ser objeto de publicidad sino también desde la perspectiva de los sujetos obligados; incluye algunas especialidades importantes en el procedimiento para ejercer el derecho de acceso a la información; y opta por crear un órgano propio, el CTA, para resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso. Su ámbito de aplicación incluye a las entidades que integran la Administración Local aragonesa.

Las entidades locales aragonesas, por tanto, están sujetas a la normativa básica que en materia de transparencia establece la LTBG, así como a las obligaciones de publicidad activa, a las peculiaridades procedimentales en relación al ejercicio del derecho de acceso y al sistema de control de la transparencia que establece la LTPA<sup>35</sup>.

En el ámbito local ya existía un mandato genérico a las corporaciones locales para facilitar la más amplia información sobre su actividad [art. 69 LBRL], y que determinados preceptos incluyen obligaciones específicas que deberán ser tenidas en cuenta, sobre todo a la hora de configurar la publicidad activa.

El art. 70.1 LBRL regula la publicidad de las sesiones del pleno de las corporaciones locales, el art. 88.2 ROF recoge incluso la posibilidad de retransmitirlas en audio y video. Debe darse publicidad de los acuerdos, a las ordenanzas, al articulado de los planes urbanísticos y las actas de aprobación [art. 70.2 LBRL]. Existen además previsiones específicas sobre la publicidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística [art. 70.ter LBRL], de las retribuciones y régimen de dedicación de los cargos locales [art. 75.5 LBRL], y de las declaraciones anuales de bienes y actividades que estos deben realizar [art. 75.7 LBRL], de los instrumentos de ordenación de los recursos humanos y de todo lo que tiene que ver con la provisión de puestos de trabajo; y recientemente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración

.....

35 En este momento los plazos de transitoriedad de ambas normas LTBG [DF 9ª] y LTPA [DA 1ª] han finalizado y las obligaciones que establecen son totalmente exigibles para todo el sector público aragonés.

Local ha modificado la LBRL para exigir la publicidad de la masa salarial del personal laboral del sector público local [art. 103.bis.3 LBRL], y del número de personal eventual [art. 104.bis.5 LBRL].

También sobre el derecho de acceso la LBRL en su art. 70.3 recoge el derecho de acceso a los archivos y registros, si bien reenvía a los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105.b) CE.

En este marco las entidades locales aún disponen de margen para ampliar o precisar las materias objeto de publicidad activa y diseñar sus portales de transparencia, además deben tomar decisiones en cuanto a su organización interna para cumplir las obligaciones de transparencia. La aprobación de una ordenanza en materia de transparencia se presenta como un instrumento necesario. Sin perjuicio de abarcar un contenido más extenso, como mínimo, debería atribuir las competencias en materia de transparencia –la LBRL no recoge atribución competencial alguna en la materia, por ello el órgano competente, con carácter general, será el Alcalde vía cláusula residual [arts. 21.1.s) y 124.4.ñ) LBRL y 30.1.u) LALA]– identificando claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso, tal y como exige el art. 21.3 LTBG, y estableciendo un sistema de gestión de la información dentro de su organización.

La potestad de autoorganización admite diversos modelos, desde la creación de concejalías *ad hoc*, o unidades o servicios con funciones de transparencia dentro de la secretaría municipal, sin dejar de tener en cuenta en el diseño que se haga que se trata de una tarea transversal que afecta a toda la organización.

La Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización que aprobó la FEMP el 27 de mayo de 2014<sup>36</sup>, es una referencia obligada, aunque para su aplicación por las entidades locales aragonesas necesitaría ser adaptada a la LTPA. También existen numerosos ejemplos de experiencias de municipios que han sido pioneros en esta materia, entre los que cabe citar al Ayuntamiento de Zaragoza cuya Ordenanza sobre Transparencia y Libre acceso a la información fue la primera en España<sup>37</sup>.

.....

36 Disponible en:

<http://www.femp.es/files/3580-864fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilización%20de%20la%20información.pdf> (última consulta: 21 de enero 2016)

37 Disponible en:

[https://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle\\_Normativa?id=3983](https://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle_Normativa?id=3983) (última consulta: 21 de enero 2016)

## II. ANÁLISIS DE LA LEY 8/2015, DE 25 DE MARZO, DE TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ARAGÓN

La elaboración de una norma propia en materia de transparencia era uno de los objetivos del Gobierno de Aragón que salió de las Elecciones Autonómicas de 2011, pero se consideró oportuno esperar a la aprobación de la norma estatal que con carácter básico iba a regular un estándar mínimo común de transparencia pública en España<sup>38</sup>. Aprobada la LTBG, el Gobierno de Aragón elaboró un anteproyecto que sometió a un amplio proceso participativo<sup>39</sup> y que después de la tramitación parlamentaria se convirtió en la LTPA.

La LTPA aborda la regulación de la transparencia pública en el marco de la normativa básica de la LTBG y además regula la participación ciudadana en la elaboración y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón. La regulación en la misma norma de las materias de transparencia y participación responde a la importante interrelación que existe entre ellas<sup>40</sup>, dentro del objetivo de impulsar el Gobierno Abierto [art. 1 LTPA].

La LTPA amplía las obligaciones de publicidad activa de la LTBG, no solo respecto de las materias que deben ser objeto de publicidad sino también desde la perspectiva de los sujetos obligados; adopta medidas para la efectividad del derecho de acceso a la información y para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y crea el CTA para resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso y controlar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Respecto del ámbito subjetivo la LTPA tiene especial cuidado en que no queden ámbitos públicos exentos, cubriendo aquellas lagunas que la doctrina ha encontrado en la LTBG. Así somete a las sociedades mercantiles y fundaciones públicas en las que sin ser mayoritaria la participación pública sí existe una

.....

38 La circunstancia de que el proyecto aragonés se elaborara una vez aprobada la LTBG permitió valorar los análisis que sobre la misma había realizado la doctrina, e incorporar aspectos puestos de manifiesto por expertos, asociaciones pro-acceso, etc.

39 Se recibieron 23 informes en los trámites de audiencia e información pública, 8 aportaciones on line en el proceso participativo y se desarrollaron 7 talleres en las tres capitales de provincia en los que participaron 84 personas. Como resultado se hicieron más de 450 aportaciones o sugerencias concretas que motivaron la modificación de 49 arts. y 6 disposiciones, de los 60 arts. y 11 disposiciones de las que consta el proyecto.

40 La transparencia es un presupuesto ineludible de la participación ciudadana, no puede haber una verdadera participación sin que los ciudadanos tengan información clara y actualizada de cómo están gestionando los asuntos públicos.



influencia dominante, y para garantizar que todos los sujetos del sector público aragonés quedan obligados a la LTPA incluye en el art. 4.1.j) a modo de cláusula de cierre, un concepto similar al que el incorpora en el art. 3.1.h) TRLCSP<sup>41</sup>.

Por otro lado adopta la posición de que el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social de Aragón quedan obligados de forma completa a las obligaciones de transparencia y no únicamente respecto de sus actividades sujetas a Derecho Administrativo que es la fórmula de la LTBG respecto de las instituciones análogas a nivel estatal<sup>42</sup>.

Pero la principal novedad respecto del ámbito subjetivo se produce en los sujetos privados, y es la inclusión como sujetos obligados de las sociedades y fundaciones en las que la participación pública siendo importante –más del 30%– no es mayoritaria [art. 8, apdos. d) y f)].

Además, respecto del sector privado contiene una modificación puntual respecto de la LTBG, al referirse a las entidades públicas en las que el 40% de sus ingresos anuales procedan de ayudas públicas, el umbral mínimo que en la LTBG es de 5000 euros, la LTPA lo eleva a 25.000<sup>43</sup>.

Otro aspecto importante es que la LTPA, aumenta el grado de sujeción de los prestadores de servicios públicos y personas privadas que ejercen potestades administrativas, puesto que les aplica las obligaciones de transparencia respecto de su actividad directamente relacionada con las funciones públicas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen. El cumplimiento de estas obligaciones se concretará en las normas reguladoras de los conciertos y otras formas de participación de entidades privadas en los sistemas públicos de educación, sanidad y servicios sociales, y podrán hacerse efectivas a través de la Administración a la que estén vinculados<sup>44</sup>.

.....

41 Incorpora una referencia similar a la del art. 3.1 TRLCSP cuando define qué entes se consideran sector público a sus efectos. La LRIP también recoge un precepto similar en el art. 3.2. La inclusión de un apartado similar en la LTBG fue sugerido por expertos como FERNÁNDEZ, T.R., ante la comisión constitucional del Congreso, y por el Observatorio de Contratos Públicos en la fase de alegaciones al anteproyecto.

42 La razón es que se trata de órganos vinculados al ejecutivo y no a las Cortes de Aragón por lo que no se ve ningún inconveniente en tengan el mismo trato del resto de la Administración.

43 Lo cierto es que con el umbral de la LTBG quedan sujetas entidades de un tamaño pequeño, con un presupuesto de poco más de 12.000 euros anuales.

44 Durante la tramitación de la LTBG fueron numerosas las peticiones de que se incluyera a estos sujetos en el ámbito subjetivo de la Ley, como por otra parte hace la LIPMA [art. 2.4.1.d)]. En apoyo de su inclusión hay que mencionar que el CCE sobre acceso a los docu-

Por lo que respecta a los adjudicatarios de contratos públicos, se precisan medidas para dar efectividad a las obligaciones de suministrar información a las entidades a las que se encuentran vinculadas. A tal efecto el pliego de cláusulas administrativas o documento equivalente recogerá las obligaciones concretas que se les imponen, de este modo los licitadores las conocerán de antemano. Asimismo se incluye un plazo concreto para su cumplimiento –15 días– y se prevé que se puedan imponer penalidades o multas coercitivas hasta el 5% del importe del contrato.

Además de ampliar el ámbito de los sujetos obligados, la LTPA contiene una importante ampliación de las materias que deben ser objeto de publicidad activa. Destacan: las obligaciones de publicidad en materia de transparencia política que incluye amplia información sobre el personal eventual, las agendas de los altos cargos y las campañas de publicidad institucional; y la información sobre planificación que exige expresamente que el Gobierno de Aragón elabore un Plan de Gobierno de la legislatura. En materia de contratación pública, incluye amplia información sobre la fase de ejecución de los contratos, lo que representa un avance respecto de la LTBG y del resto de normas autonómicas, incorporando el concepto de «Contratación Abierta»<sup>45</sup>. Por último también prevé la incorporación al Portal de Transparencia de la más completa información sobre empleo público y sobre otras materias sobre las que ya existen importantes obligaciones de publicidad en sus normas específicas, como ocurre con el urbanismo<sup>46</sup>.

En materia de derecho de acceso a la información, la LTPA parte de lo previsto en la legislación básica a la que está plenamente sometido el ejercicio de este derecho, si bien incluye algunas especialidades procedimentales que buscan reforzar la eficacia de este derecho. La propia LTBG cuando declara el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, reconoce que en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

.....

mentos públicos, califica como entidad pública a las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa.

45 La inclusión de algunos de los datos que se incluyen como novedad respecto de la LTBG, había sido solicitada por el Consejo de Estado y por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En el ámbito internacional la Contratación Abierta va abriéndose camino como concepto integrador de la transparencia en todos los ámbitos de la contratación pública, impulsada por la Open Contracting Partnership –asociación que dirigen entre otras organizaciones de relevancia, el Instituto del Banco Mundial y Transparencia Internacional–.

46 En el epígrafe III de este trabajo se incluye un análisis detallado de la publicidad activa.

El Capítulo III del Título II de la LTPA, dedicado al derecho de acceso, no reproduce todos los preceptos de la LTBG, sino solo aquellos aspectos fundamentales o en los que introduce alguna novedad.

Siguiendo la tradición del Derecho aragonés, reconoce a los menores de edad el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a partir de los 14 años<sup>47</sup> [art. 25.2 LTPA].

El derecho lo es a acceder a los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de una entidad del sector público, independientemente de que hayan sido elaborados por ella o hayan sido adquiridos en el ejercicio de sus funciones, según establece el art. 13 LTBG.

La LTPA no contiene una previsión sobre los límites aplicables, sino que se remite con carácter general a la normativa básica que dedica el art. 14 LTBG a los límites del derecho de acceso, y el art. 15 LTBG a las garantías a la protección de datos personales.

La aplicación de los límites será justificada y proporcionada, atendiendo en cada caso concreto a la existencia de un interés público o privado superior que justifique la denegación del acceso. El art. 10.2 LTPA, quiere reforzar el principio de transparencia indicando que cualquier limitación deberá tener fundamento en un límite o excepción establecido por norma con rango de ley e interpretarse en su aplicación de forma restrictiva.

La LTPA únicamente contempla el supuesto de que la información este afectada por derechos de propiedad industrial o intelectual que limiten el acceso en aplicación del art. 14.j) LTBG. En ese caso, el art. 32.2 LTPA exige que si la resolución que deniegue el acceso, contenga información de la persona física o jurídica titular de estos derechos si se conoce o, de no ser así, de la persona cedente de la que haya obtenido el documento solicitado.

La interacción entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal consagrado en el art. 18.4 CE<sup>48</sup> se regula en el art. 15 de la LTBG, que solo permite el acceso a la información que contenga datos especialmente protegidos con el consentimiento expre-

.....

47 Vid. MESEGUER, J.: «El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).

48 La Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de carácter personal, regula la protección de los datos de carácter personal, entendiéndose por tales cualquier información concerniente a personas físicas identificadas e identificables, y somete a especial protección a los datos relativos a ideología, afiliación sindical, religión y creencias [art. 7.2] y a los que se refieren a origen racial, salud y vida sexual [art. 7.3].

so del afectado. El mismo tratamiento da a los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública al infractor.

Si la información no contiene datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud ponderará el interés público en la divulgación de la información y el derecho a la protección de datos de carácter personal en función de una serie de criterios. En cualquier caso se permite el acceso si se efectúa previamente una disociación de datos y se impide la identificación de las personas afectadas.

Las solicitudes de información pública se dirigirán al titular del órgano administrativo o entidad en cuyo poder se encuentre la información. Podrán presentarse por cualquier medio, incluidas la comparecencia ante la unidad responsable de la información o en las oficinas de información, y la comunicación telefónica. Para estos casos el art. 27.3 LTPA exige que las entidades del sector público adopten las medidas organizativas necesarias para recogerlas en formato electrónico y dar un justificante de su recepción.

Deberán contener necesariamente: a) La identidad del solicitante<sup>49</sup>; b) La información que se solicita, sin que sea requisito identificar un documento o expediente concreto; c) La dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de las comunicaciones a propósito de la solicitud.

Además el solicitante podrá indicar los motivos por los que solicita la información, motivación que podrá ser tenida en cuenta cuando se dicte la resolución, a efectos de la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información, y los límites al acceso y la protección de datos personales que pudieran concurrir en el caso concreto. También podrá indicarse la modalidad preferida de acceso a la información y el formato solicitado.

En el plazo de 10 días desde que la solicitud haya sido recibida por el órgano competente para resolver, el art. 29 LTPA dispone que este debe comunicar la recepción al solicitante<sup>50</sup> indicándole:

- a) La fecha en que la solicitud ha sido recibida.
- b) El plazo máximo para la resolución y notificación.

.....

49 Sobre la exigencia de que se identifique al solicitante, organizaciones como Access-Info la han criticado y defienden el anonimato de las mismas, anonimato que permite el CCE. El Defensor del Pueblo de Navarra y la Oficina Antifraude de Cataluña también han alertado de que este requisito puede restringir el derecho de acceso por miedo a represalias, o en entornos reducidos.

50 Esta comunicación a la recepción de la solicitud ha sido muy valorada por organizaciones como Access-Info.

- c) Los efectos que pueda producir el silencio administrativo.
- d) Si resulta necesario que concrete su solicitud, en el caso de que no identifique de forma suficiente la información, concediéndole un plazo de diez días para ello, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución<sup>51</sup>.
- e) Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se le comunicará del traslado a estos para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.

Esta misma obligación la exige el art. 29, al órgano al que se dirija la solicitud aun cuando no obre en su poder la información, si se da la circunstancia de que conoce al competente para resolver. En este caso deberá remitir la solicitud al órgano competente y comunicar al solicitante la fecha de la remisión, y la identificación del órgano al que se ha dirigido.

La solicitud podrá ser inadmitida por las causas que establece el art. 18 LTBG, y que la LTPA reproduce y precisa en aras de una mayor garantía del acceso<sup>52</sup>, en el art. 30:

- a) Por referirse a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. La LTPA precisa que en este caso, el órgano competente para resolver deberá mencionar en la denegación la unidad que está elaborando dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición.
- b) Por referirse a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Los informes preceptivos, nos dice la LTPA, no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos<sup>53</sup>.

.....

51 Suspensión que tiene carácter automático como dispone el art. 19.3 LTBG.

52 La LTBG da a estas causas una redacción tan amplia que se ha visto como un peligro para la efectividad del derecho de acceso. El Proyecto de Reglamento de la LTBG –aunque con aplicación restringida al sector público estatal– incluye precisiones importantes, definiendo cuándo se entiende que una información está en proceso de elaboración, o tiene carácter auxiliar, cuando una solicitud es abusiva, etc.

53 Esta causa de inadmisión fue muy controvertida durante la tramitación parlamentaria de la LTBG. Vid. GUICHOT, E. (coord.): *op. cit.* El CTBG en la Resolución 65/2015, interpreta

- c) Por ser relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. No se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.
- d) Por estar dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. El órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.
- e) Por ser manifiestamente repetitivas o tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley.

La resolución en la que se inadmita la solicitud deberá ser motivada y notificada al solicitante en el plazo máximo de veinte días desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver<sup>54</sup>.

Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a este para que decida sobre el acceso.

La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso admi-

.....

que los informes preceptivos en los que se basa la decisión no pueden ser considerados documentos auxiliares o de apoyo.

54 Se establece un plazo inferior al que se establece con carácter general para resolver las solicitudes. Es novedad de esta ley respecto de la LTBG.

nistrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

Frente al criterio del art. 20.4 LTBG que dispone que transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada, la LTPA establece en el art. 31.2 el sentido positivo del silencio administrativo<sup>55</sup>.

Es una opción que han recogido otras normas autonómicas<sup>56</sup> y que era especialmente reclamada por las organizaciones pro-acceso, si bien no ha estado exenta de polémica. El Consejo de Estado al dictaminar sobre la LTBG, consideró que la opción del silencio negativo resulta lógica y adecuada a Derecho, y por otra parte el CCE prevé que el acceso pueda denegarse de forma expresa o «implícitamente», de hecho la práctica generalizada en el Derecho comparado sea otorgar al silencio un valor negativo.

En cualquier caso, el reconocimiento del sentido positivo del silencio administrativo es la regla general en el todavía vigente art. 43.1 LRJPAC, se recoge en la LIPMA, y se hace con la cautela de que se entiende estimada la solicitud «salvo en relación con la información cuya denegación total o parcial, viniera expresamente impuesta por una norma con rango de Ley»<sup>57</sup>.

La LTPA crea el CTA como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma, que además de conocer las reclamaciones en materia de derecho de acceso, velara por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el sector público autonómico<sup>58</sup>. Se trata de un órgano colegiado de composición plural y variada. La designación de sus miem-

\*\*\*\*\*

55 «Si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario.»

56 Ley Foral Navarra 11/2012, de Transparencia y Gobierno Abierto [art. 30], y Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Catalunya [art.35].

57 Vid. BALLESTEROS, L.A.: «La inactividad de la Administración frente al derecho a saber del ciudadano», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014). Para un resumen sobre las distintas posiciones doctrinales sobre esta cuestión, vid. MESEGUER, J.: *op. cit.*

58 La creación por las Comunidades Autónomas de órganos propios en materia de transparencia ha sido la opción mayoritaria. De las Leyes autonómicas aprobadas hasta la fecha solo la

bros, su organización y funcionamiento se regularán mediante reglamento aprobado por Decreto del Gobierno de Aragón, en cuya elaboración participarán las instituciones que tienen representación en el CTA<sup>59</sup>.

Hasta la constitución del CTA, la reclamación especial en materia de derecho de acceso no estará operativa, y se aplicará el régimen general de recursos administrativos<sup>60</sup>.

La LTPA no incluye un régimen de infracciones y sanciones como hacen otras normas autonómicas, pero sí establece que el incumplimiento reiterado de las obligaciones no solo respecto del derecho de acceso, sino también de las relativas a la publicidad activa tienen la consideración de infracción grave a efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario correspondiente, y atribuye la iniciativa para la exigencia de responsabilidad al CTA. Para los incumplimientos de las entidades que no son sector público prevé la pérdida total o parcial de las subvenciones y ayudas.

### III. OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PARA LAS ENTIDADES LOCALES ARAGONESAS

Aunque los avances han sido muchos, todavía queda un largo camino para que el principio de transparencia esté implantado con efectividad. Las entidades locales van a encontrar obstáculos importantes respecto de la publicidad activa. Es mucha la información a publicar y muy exigentes los requerimientos técnicos; y ni la normativa básica ni la autonómica han previsto distinto grado de obligaciones según el tamaño o los medios de que dispone cada entidad local. Es por ello, y por la complejidad que tiene la existencia de dos normas –LTBG y LTPA– que se solapan, por lo que dedicamos especial atención a esta materia.

.....

Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se decanta por convenir con el CTBG.

59 En este momento existe un proyecto de decreto que fue sometido a información pública. Puede consultarse en:

<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/ITCN/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=878074203131>  
(última consulta: 21 de enero de 2016)

60 La Abogacía del estado emitió con fecha 12 de junio de 2015 un informe a petición del CTBG, en el sentido de que no se puede entender que el CTBG puede actuar de forma supletoria en caso de que las Comunidades Autónomas no hagan uso de la facultad que les concede la DA 4ª LTBG.



Analizaremos qué sujetos resultan obligados en la esfera local, las materias que deben de ser objeto de publicidad y los requisitos de la puesta a disposición de la información. Todo ello desde la perspectiva de que con carácter general, en materia de publicidad activa las entidades locales aragonesas deben tomar como referencia la LTPA que como hemos visto subsume y amplía las obligaciones de la LTBG, y en su caso tener en cuenta las especialidades que se derivan del régimen local, y las normas posteriores que incluyan exigencias de publicidad en los portales de transparencia.

## 1. SUJETOS OBLIGADOS

Los sujetos del ámbito local aragonés obligados a realizar publicidad activa se clasifican en tres categorías, cada una de las cuales tiene distinto grado de sujeción: Administraciones Públicas, entes del sector público que no tienen la consideración de Administración Pública a efectos de la LTPA, y entidades privadas vinculadas o participadas por entidades del sector público local.

Tienen la consideración de Administración Pública a efectos de la LTPA, de acuerdo con el art. 4.3 de la misma:

- a) Las entidades que integran la Administración local aragonesa, que son de acuerdo con el art. 2 LALA: los municipios, las provincias, las comarcas, la entidad metropolitana de Zaragoza, las mancomunidades de municipios, las comunidades de villa y tierra, y las entidades locales menores [art. 4, apdo. c) LTPA].
- b) Los organismos autónomos y las entidades de derecho público dependientes de las entidades locales aragonesas [art. 4, apdo. d) LTPA].
- c) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere la legislación de régimen local, siempre que se encuentren adscritos a una Administración local aragonesa [art. 4, apdo. e) LTPA]<sup>61</sup>.

Forman parte del sector público local, sin la consideración de Administración Pública, cuando la entidad dominante sea una entidad local aragonesa:

- a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades públicas aragonesas, sea superior al cincuenta por ciento o en las cuales las citadas entidades puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen [art. 4, apdo. h) LTPA].

.....

61 Con esta referencia se cubre la laguna de la LTBG que no menciona entre los sujetos obligados a los consorcios; aunque se puede entender que están comprendidos en el art. 2.1.i) de la misma, sin embargo no tendrían la consideración de Administración Pública.

- b) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades públicas aragonesas, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades, o en las cuales estas tengan una influencia dominante en la toma de decisiones, en particular por ostentar una participación relevante en el correspondiente patronato [art. 4, apdo. i) LTPA].
- c) Los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos de los anteriores, financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia [art. 4, apdo. j) LTPA].
- d) Las asociaciones constituidas por las entidades públicas aragonesas, con excepción de aquellas en las que participen la Administración General del Estado o alguna de las entidades de su sector público [art. 4, apdo. k) LTPA].

También quedan afectadas sociedades y fundaciones que no forman parte del sector público, pero en las que la participación pública es importante:

- a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades públicas aragonesa sea superior al treinta por ciento e igual o inferior al cincuenta por ciento [art. 8, apdo. d) LTPA].
- b) Las fundaciones que se constituyan con una aportación directa o indirecta, de una o varias entidades públicas aragonesas, superior al treinta por ciento e igual o inferior al cincuenta por ciento o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un treinta por ciento y hasta un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades [art. 8, apdo. e) LTPA].

Esta ampliación de los sujetos obligados respecto de la LTBG tiene su justificación en que estas entidades tienen una relevancia respecto de la transparencia pública igual o incluso mayor que las entidades estrictamente privadas que reciben financiación pública a las que se refieren los arts. 3.b) LTBG y 8.1.c) LTPA.

## 2. CONTENIDO DE LA PUBLICIDAD ACTIVA

La LTPA, recoge en los arts. 12 a 22 las materias que deben ser objeto de publicidad. Estos preceptos siguen en líneas generales la estructura de la LTBG y tienen una redacción casi idéntica cuando se refieren a supuestos similares, lo que faci-

lita la aplicación integrada de ambas normas. Además habrá que contemplar otra información cuya publicación venga exigida por normas específicas.

Para su análisis clasificaremos la información en los tres grandes grupos que hace la LTBG: información institucional y organizativa; información sobre planificación; información de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística. Además la LTPA dedica preceptos específicos a la información sobre relaciones con la ciudadanía, resultados de investigación, y ordenación del territorio y medio ambiente.

Por supuesto la LTPA, como la LTBG, marca un mínimo de contenido, que el art. 20.3 LTPA amplía con una cláusula residual exigiendo que cada entidad publique además la información cuyo acceso se solicite más frecuencia. En todo caso, cada institución puede profundizar en la transparencia hasta el punto que desee, siempre dentro de los límites que establecen como normativa básica los arts. 14 y 15 LTBG, a los cuales se remite el art. 10 LTPA.

### A. Información institucional y organizativa

Todos los sujetos obligados del ámbito local deben publicar:

- a) «Las funciones que desarrollan y la normativa que les sea de aplicación» [art. 12.1.a) LTPA]<sup>62</sup>.
- b) «Su estructura organizativa, en la que se incluirá un organigrama actualizado que permita identificar a los responsables de los diferentes órganos. Cuando se trate de cargos retribuidos, deberán hacer constar sus datos biográficos profesionales» [art. 12.1.b) LTPA].

El organigrama es el esquema de la organización de la entidad. Deberá tener la extensión que se considere necesaria de acuerdo a la finalidad de la publicidad activa que es dar a conocer a los ciudadanos cómo funciona la entidad; para información más detallada ya están las relaciones de puestos de trabajo o las plantillas.

En el organigrama debe recogerse la identidad de los responsables de cada órgano y su perfil y trayectoria profesional. Sobre esta cuestión la LTPA incluye una precisión, en el sentido de restringir esta información a los cargos retribuidos. Este extremo fue una aportación en el proceso participativo que se desarrolló para la preparación del proyecto, con la motivación de que los cargos no retribuidos –por ejemplo en una fundación o en un órgano de participación – pueden

.....

62 Vid. CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup> C.: «Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

haber sido designados, no por su capacidad o experiencia profesional, sino por otras circunstancias personales, a modo de ejemplo, por su activismo social.

La información sobre los responsables se concreta para las entidades que forman parte del sector público en el art. 13.1 LTPA que exige que se publiquen los siguientes datos de los miembros del Gobierno, altos cargos y máximos responsables:

- Identificación y nombramiento.
- Datos biográficos profesionales.
- Funciones.
- Órganos colegiados y consejos de dirección y administración de organismos públicos y sociedades mercantiles en los que participe o haya participado en los últimos cuatro años, así como asociaciones, fundaciones y entidades privadas de cuyos órganos directivos forme parte o haya formado parte en los últimos cuatro años.
- Actividades públicas y privadas para las que se haya autorizado o reconocido la compatibilidad.
- Retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por el ejercicio de cargos públicos, incluidas cualesquiera dietas e indemnizaciones, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos y el importe de los gastos de representación de los que haya hecho uso<sup>63</sup>.
- Indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo<sup>64</sup>.

Sobre los conceptos de «alto cargo» y «máximo responsable» que utilizan la LTBG y la LTPA, se ha puesto de manifiesto por muchos autores la dificultad para aplicarlos al ámbito local<sup>65</sup>.

Quedarían vinculados por estas obligaciones los cargos representativos locales, los titulares de los órganos superiores y directivos de los municipios de gran población relacionados en el art. 130 LBRL, y el personal directivo de las Diputaciones de conformidad con el art. 32bis LBRL.

.....

63 Dietas, indemnizaciones y gastos de representación son una ampliación de la LTPA respecto de las obligaciones recogidas en el art. 8.f) LTBG.

64 El art. 75.8 LBRL establece el régimen de compensaciones a los miembros de la Corporación tras la finalización de su mandato.

65 Vid., JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Buena Gobernanza y Transparencia Municipal: Guía para la implantación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, en los ayuntamientos catalanes», en <http://bci.inap.es>; y entre otros CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup>C.: *op. cit.*

Se discute si a estos efectos puede utilizarse como parámetro de lo que es personal directivo la DA 15<sup>a</sup> LBRL. Esta disposición entiende por directivos locales a los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales. Y no parece que resulte contraproducente tomarla como referencia pues esta disposición define que se entiende por personal directivo local a efectos del régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes, aspectos relacionados con la información del art. 13.1 LTPA.

La información sobre las retribuciones se entiende referida a la persona, no al cargo. El Proyecto de Reglamento de la LTBG, aunque para el ámbito del sector público estatal, confirma esta interpretación al especificar que habrá que publicar las retribuciones percibidas en el ejercicio inmediato anterior por los que hayan ostentado dichos cargos.

Hay otros datos que vienen exigidos por la especialidad de las Entidades Locales, y aunque la LTPA no lo disponga expresamente deberá indicarse por ejemplo: para los miembros de las Corporaciones locales, el grupo político al que pertenecen, y específicamente en el caso de los Tenientes de Alcalde el orden de prioridad. Además las Corporaciones locales deben publicar, de conformidad con lo que dispone el art. 75.5 LBRL, el régimen de dedicación de los miembros de la Corporación:

- c) «Su sede física, horarios de atención al público, dirección de correo electrónico y teléfonos de contacto» [art. 12.1.c) LTPA].
- d) «Las relaciones actualizadas de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total» [art. 12.2.a) LTPA].
- e) «Los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y los convenios colectivos vigentes» [art. 12.2.b) LTPA].
- f) «La Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de selección del personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento» [art. 12.2.c) LTPA].
- g) «La identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal y el número de liberados sindicales, identificando la organización sindical a la que pertenecen, así como los costes que estas liberaciones generan para las entidades correspondientes. Asi-

mismo, se dará información sobre el número anual de horas sindicales utilizadas» [art. 12.2.d) LTPA].

Las entidades que forman parte del sector público deberán publicar también:

«Los acuerdos adoptados por sus órganos de gobierno que tengan especial relevancia» [art. 13.2) LTPA]. El régimen de publicidad de los actos y acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las corporaciones locales se regulan en el arts. 70 LBRL y 229.2 ROF; todos aquellos documentos sujetos a publicidad de acuerdo con estos preceptos, deberán insertarse en el portal.

Las entidades que tienen carácter de Administración Pública publicarán, además, la siguiente información:

a) «El Inventario de Organismos y Entes Públicos» [art. 12.3.a) LTPA].

El Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 22 de noviembre, exige la creación en el Ministerio de Hacienda y Administración Pública del Inventario de entes del Sector Público Local que será público y estará permanentemente actualizado. El art. 2 del Reglamento incluye los criterios de inclusión en dicho Inventario. Parece que un enlace a este Inventario podría ser suficiente.

b) «El Plan y el Informe Anual de la Inspección General de Servicios, o documentos equivalentes en su caso» [art. 12.2.b) LTPA].

c) «La relación de órganos colegiados adscritos, las normas por las que se rigen, así como los extractos de sus acuerdos. Asimismo, la relación de otros órganos colegiados en los que tenga participación, con independencia de la Administración a que estén adscritos» [art. 12.2.c) LTPA].

d) «Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las empleadas públicas» [art. 12.2.d) LTPA].

Sobre esta información hay que poner de manifiesto que puede plantear problemas respecto de la protección de datos de carácter personal, lo que ha llevado a que en el proyecto de Reglamento de la LTBG se establezca que se le dará publicidad previa disociación de datos de carácter personal<sup>66</sup>.

.....

66 El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos han emitido un criterio conjunto el 23 de junio de 2015, aunque referido al derecho de acceso, que entiende que no se puede dar el mismo tratamiento a un cargo político o a un empleado público que ocupa un puesto de libre designación, que al resto de empleados públicos.

e) «Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares» [art. 8.1.f) LTBG].

No contiene la LTPA una referencia respecto a la publicidad de las declaraciones de bienes y actividades de los representantes locales pero esta obligación viene impuesta por el art. 8.1.f) LTBG, que se remite al art. 75.7 LBRL. Este precepto no se limita a los representantes locales, sino que afecta a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local. Dispone la inscripción de las declaraciones en el Registro de Actividades y el Registro de Bienes Patrimoniales que se llevaran en cada entidad. Ambos tienen carácter público, si bien por razones de seguridad la declaración de bienes se permite realizarla de forma secreta e inscribirla en un Registro Especial de Bienes que no tendrá carácter público. Esta última previsión no exime de la publicidad que exige la LTBG, que ya prevé la omisión de los datos de localización de los inmuebles.

f) «Las agendas de actividad institucional<sup>67</sup> de los miembros del Gobierno y de los altos cargos, que se mantendrán públicas, como mínimo, durante todo su mandato. En el caso en que no pueda hacerse pública la agenda con carácter previo, la publicidad se hará a posteriori, salvo que existan causas justificadas» [art. 13.5.a) LTPA].<sup>68</sup>

g) «La relación del personal de confianza o asesoramiento especial<sup>69</sup> en cada uno de los departamentos y en los organismos públicos o entidades públicas, especificando su identificación, datos biográficos profesionales, nombramiento, funciones asignadas, órgano o directivo al que presta sus servicios y retribuciones anuales, con indicación expresa de los diferen-

.....

67 La publicidad de las agendas no se ha incorporado a la LTBG a pesar de que se solicitó reiteradamente durante su tramitación.

68 El Proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública actualmente en tramitación ante las Cortes de Aragón, incluye una referencia expresa a que se publiquen en todo caso y con carácter previo las reuniones con lobistas y lobbies.

69 La LTBG no contiene un precepto similar a pesar de que su inclusión fue objeto de enmiendas durante la tramitación parlamentaria.

tes conceptos retributivos. Además, se dará cuenta del coste global que representa este personal para cada entidad» [art. 13.5.b) LTPA].

Amplía las obligaciones de publicidad sobre el personal eventual que exige el art. 104 bis LBRL.

- h) «La masa salarial del personal laboral del sector público local» [art. 103bis LBRL]. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local incluyó la obligación de dar publicidad a este dato en el boletín oficial y en la sede electrónica, pero parece que esta última se entendería cumplida con su inserción en el portal aunque fuera una página web.

## B. Información sobre planificación

Afecta únicamente a las entidades que tienen carácter de Administración pública, a las que el art. 14 LTPA obliga a publicar los planes y programas anuales y plurianuales en que basen su actividad y, en todo caso, los que vienen exigidos por la normativa sectorial. Fija el plazo máximo para la publicación que será de un mes desde su aprobación y exige que se mantengan públicos durante toda su vigencia. Además indica cuál deberá ser su contenido que deberá fijar los objetivos concretos, así como las actividades, medios, costes estimados y tiempo previsto para la consecución de los mismos. También deberá hacerse público su grado de cumplimiento y los indicadores de medida y valoración. Los resultados tendrán que ser objeto de evaluación y publicación periódica, al menos una vez al año.

## C. Información de relevancia jurídica

El art. 15 LTPA, contiene novedades relevantes respecto de la LTBG que buscan dar efectividad a la transparencia en este importante ámbito, facilitando la claridad de la información y su comprensión por los ciudadanos. Destacan la exigencia de que se publiquen las versiones consolidadas de las normas vigentes, y la necesidad de que se dé información permanente y actualizada sobre los procedimientos normativos que se estén desarrollando.

Afecta únicamente a las entidades que tienen consideración de Administración pública, las cuales publicarán:

- a) «Una relación de su normativa vigente, incluyendo las normas originales y la versión consolidada de las mismas cuando hayan sufrido modificaciones» [art. 15.1.a) LTPA].
- b) «Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en



que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos» [art. 15.1.b) LTPA].

c) «El Plan Anual Normativo» [art. 132 LPAC].

Como novedad la LPAC en su art. 132 exige que las Administraciones Públicas, aprueben un Plan Anual Normativo que contendrá las iniciativas reglamentarias que esté previsto aprobar en el año siguiente.

d) «Los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos [art. 15.1.d) LTPA], a los que habrá que acompañar las memorias, informes y dictámenes que conformen el expediente, manteniendo esta publicidad actualizada publicando aquellos documentos que se vayan elaborando [art. 15.1.e) LTPA]. Para ello, habrá que publicar una relación actualizada de los procedimientos de elaboración de normas que estén en curso, indicando su objeto, los trámites exigibles y estado de los mismos, así como los mecanismos de participación ciudadana previstos, incluyendo, en su caso, las alegaciones y aportaciones que se hayan presentado, con indicación de quiénes las presentaron y sus fechas de registro» [art. 15.2 LTPA].

Este precepto debe entenderse referido en el ámbito local tanto a los reglamentos como a las ordenanzas, pues a pesar de que resultaría razonable que los reglamentos de tipo organizativo –los reglamentos *stricto sensu* en el ámbito local – no estuvieran sometidos a publicidad durante el proceso de aprobación, la LTBG no ha hecho distinciones.

La regulación de la LTPA mejora lo dispuesto en el art. 7 LTBG precisando que el momento de publicidad es previo a la solicitud de los informes preceptivos, y exigiendo transparencia durante todo el procedimiento de elaboración de la norma.

No contiene la precisión que sí recoge el art. 7 LTBG sobre que en ningún caso esta publicidad supone necesariamente la apertura de un trámite de audiencia pública, pero obviamente al ser este un precepto básico, resulta aplicable.

e) «Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, así como las aportaciones que se realicen durante ese trámite y la respuesta a las mismas» [art. 15.1.f) LTPA].

f) «Las iniciativas aprobadas por las diputaciones provinciales, los consejos comarcales y los plenos municipales, con información sobre las acciones puestas en marcha, en su caso, para su cumplimiento»<sup>70</sup>[art. 15.1.g) LTPA].

.....

70 Cuestión novedosa, fruto de una enmienda durante la tramitación en las Cortes de Aragón.

## D. Información económica, presupuestaria y estadística

### a) Información sobre contratos [art. 16 LTPA].

La LTPA aborda la publicidad activa sobre los contratos<sup>71</sup>, precisando para que no haya confusión, que se trata de una publicidad diferente a la que la normativa sobre contratación pública exige, la cual tiene como instrumentos específicos los perfiles de contratante y la Plataforma de Contratación del Sector Público<sup>72</sup>.

Todas las entidades del sector público insertarán en sus respectivos Portales de Transparencia, con una actualización trimestral, la siguiente información relativa a todos los contratos, incluidos los contratos menores:

- Objeto, tipo de contrato y órgano de contratación.
- Fecha de formalización.
- Fecha de inicio de ejecución.
- Duración.
- Procedimiento de adjudicación utilizado para su celebración.
- Importes de licitación y de adjudicación.
- Instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado.
- Número de licitadores participantes en el procedimiento.
- Identidad del adjudicatario.
- Modificaciones aprobadas.

Como ya se ha señalado, la LTPA dedica una especial consideración a la información sobre la fase de ejecución con objeto de dar una visión completa de la gestión de los contratos, de forma que sobre los contratos que no tengan la consideración de contrato menor, habrá que publicar: ampliaciones del plazo de ejecución, prórrogas, contratos complementarios, modificaciones, fecha de la recepción, importe de la liquidación practicada, cesión y resolución del contrato.

.....

71 Sobre transparencia en materia de contratos públicos, vid. COLÁS TENAS, J.: «La contratación pública en relación con el ámbito básico de transparencia», *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*, Diputació de Barcelona (2015).

72 Con este inciso se pone de manifiesto la distinción entre las obligaciones de publicidad activa que sean exigencia del principio de transparencia en su vertiente de garantía para la participación y control por los ciudadanos en la gestión pública y que por tanto deben implementarse en el Portal de Transparencia, y la publicidad que el TRLCSP exige respecto de los actos del procedimiento de adjudicación de los contratos y que debe realizarse en el Perfil del Contratante por ir dirigida fundamentalmente a los operadores económicos. Vid. SANMARTÍN MORA, M<sup>a</sup>A.: «La transparencia en la contratación pública, nuevas perspectivas», *Contratación administrativa práctica*, 129 (2014)

También se dará publicidad a la subcontratación, con indicación de la identidad de los subcontratistas, el importe de cada subcontratación y el porcentaje en volumen de cada contrato que ha sido subcontratado.

La información sobre los contratos se completa con información estadística:

- El porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.
- El número de contratos adjudicados por cada uno de los procedimientos<sup>73</sup>.

Además la LTPA obliga a dar información específica respecto a los proyectos y obras de infraestructura más importantes, con objeto de que la ciudadanía tenga una visión de conjunto, clara y actualizada, de las grandes inversiones. Será necesario publicar:

- Respecto de los proyectos pendientes de ejecución: información sobre su coste estimado, los trámites realizados y los pendientes.
- Respecto de los contratos formalizados: objeto de la obra, contratista, plazo de ejecución, fechas previstas de inicio, de finalización y de puesta en servicio.

La LTPA no establece un umbral de aplicación respecto de los «proyectos y obras de infraestructuras más importantes». Dependerá del tamaño de la entidad, del momento económico y de los intereses sociales, cuáles sean esos proyectos.

Las sociedades y fundaciones en las que la participación pública sin ser mayoritaria supera el 30%, a las que se refiere el art. 8, deberán publicar únicamente información sobre los contratos celebrados con las Administraciones públicas.

#### b) *Información sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios [art. 17 LTPA].*

La redacción del art. 17 varía respecto de lo dispuesto en la normativa básica [art. 8.1.b) LTBG] al incluir una mención específica a los encargos de ejecución a medios propios. Con ello se pretende una mayor claridad en la información puesto que los encargos de ejecución a medios propios que regula el art. 24 TRLCSP no resultan asimilables a las encomiendas de gestión<sup>74</sup>.

.....

73 Es una novedad de la LTPA. Este dato da una visión más clara del grado de utilización de los procedimientos, ya que el porcentaje en volumen presupuestario queda muy distorsionado por los grandes contratos que habitualmente se adjudican por procedimiento abierto.

74 El Tribunal de Cuentas en el Informe 1003/2013 advirtió de la necesidad de distinguir entre encomienda de gestión y encargo de ejecución. También la Abogacía General del Estado

Las entidades del sector público darán publicidad en sus Portales a los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.

Los que tengan consideración de Administración Pública darán publicidad también a:

- Las encomiendas de gestión, con indicación de su objeto, duración, presupuesto, obligaciones económicas y las contrataciones que, al amparo de dichas encomiendas, se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para las adjudicaciones e importe de las mismas.
- Los encargos de ejecución a medios propios, con indicación de su objeto, duración, presupuesto, compensaciones tarifarias y las contrataciones que dichos medios propios realicen, con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para las adjudicaciones e importe de las mismas. Asimismo, indicarán anualmente el porcentaje de actividad realizada por el medio propio a favor de los entes de control.

A efectos de estructuración de la información, la publicidad sobre los encargos, debe darse de forma independiente a la que se refiere a convenios y encomiendas, porque su naturaleza es distinta a la de una encomienda y porque no se formalizan mediante convenio<sup>75</sup>, de hecho el Anteproyecto de ley de contratos del sector público prevé su publicación en la Plataforma de Contratación.

Las sociedades y fundaciones con participación pública a las que se refiere el art. 8, deberán publicar información sobre los convenios que hayan celebrado con una Administración pública.

### c) *Información sobre subvenciones [art. 18 LTPA]*

Las Administraciones públicas publicarán:

.....

en la Circular 6/2009 y la Junta Consultiva de Contratación de Illes Balears en su informe 6/2009 entienden que después de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, el art. 15 LRJPAC, relativo a las encomiendas de gestión, ha quedado limitado a aquellas encomiendas que se refiere a actividades ajenas a la contratación pública. A su vez, el Tribunal de Cuentas en el Informe 1028/2014 se posicionaba a favor de la publicidad de los encargos de ejecución

75 Los encargos de ejecución a medios propios que regula el art. 24 TRLCSP no se instrumentan a través de un convenio como negocio jurídico consensual sino a través de órdenes de ejecución como ha puesto de manifiesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su informe 1/2007, pues uno de los requisitos de estos encargos es que el medio propio esté sometido jerárquicamente al órgano de contratación de modo análogo al que lo están sus propios servicios.

- Las subvenciones, avales y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad, beneficiarios y forma de concesión, que constarán en una base de datos libremente accesible, y en la que también figurarán, en caso de concesión directa, los motivos que la hayan justificado. Se dará publicidad igualmente al procedimiento de gestión y justificación de la subvención, al menos en cuanto a plazo de ejecución, pagos anticipados o a cuenta, importe justificado, cuantías pagadas, resoluciones de reintegro y sanciones impuestas.
- Los programas anuales y plurianuales de ayudas y subvenciones públicas, donde constarán las bases reguladoras y los plazos de presentación, así como las dotaciones presupuestarias previstas.
- Datos estadísticos sobre el importe global y el porcentaje en volumen presupuestario de las subvenciones concedidas de forma directa y de las concedidas previa convocatoria pública<sup>76</sup>.

La Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, modifica el art. 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, creando la Base de Datos Nacional de Subvenciones como sistema nacional de publicidad de subvenciones, a los efectos de la LTBG. Sin embargo, como ocurre en otras materias en las que la LTPA amplía la información a suministrar respecto de la normativa básica –en este caso la relativa a la forma de concesión, motivos de concesión directa, gestión y justificación de las subvenciones– será necesario hacer alguna adaptación que permita rendir toda la información. Por otra parte no parece que el contenido del plan estratégico de subvenciones que regula el art. 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sea coincidente a la información sobre planificación de las subvenciones que exige el art. 18 LTPA.

Las entidades del sector público que no tengan la consideración de Administración pública deberán publicar toda la información que corresponda a las ayudas y subvenciones que hayan percibido cuando el órgano concedente sea una Administración pública, con indicación del concedente, objetivo o finalidad para la que se concede, plazo para lograrlo, importe concedido y porcentaje que la subvención concedida supone sobre el coste total de la obra o servicio subvencionado, e indicación de si es compatible o no con otras ayudas o subvenciones y de si se han obtenido otras ayudas o subvenciones para ese mismo objetivo o finalidad. La LTPA concreta los datos a suministrar, respecto de lo previsto en la LTBG. En el caso de ayudas concurrentes de diversas Administra-

.....

76 Estos datos que no exige la LTBG, son un indicador relevante de la transparencia sobre la gestión pública.

ciones Públicas con normativa propia, se planteaba cuál era la aplicable, el Anteproyecto de Reglamento de la LTBG establece que se atenderá a la regulación aplicable en el territorio de la Administración Pública concedente del total o el mayor porcentaje de la ayuda o subvención.

Nada se dice expresamente en la LTPA de las sociedades y fundaciones participadas que no obstante, quedarán obligadas por las previsiones del art. 8 LTBG a dar publicidad de las subvenciones que perciban.

#### d) *Información patrimonial [arts. 12.3.e) y 19.2.a) LTPA].*

La LTPA, exige información patrimonial a las Administraciones Públicas en dos preceptos. Por un lado el art. 12.3.e) obliga a publicar: «El Inventario de Bienes y Derechos de la entidad, cuando una norma de rango legal obligue a la creación y mantenimiento de este Inventario».

A su vez el art. 19.2 a) establece que habrá que dar publicidad a: «La relación de los bienes muebles de especial valor artístico, histórico o económico, e inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real, indicando, al menos, su ubicación, superficie, características principales, referencia catastral y departamento y uso al que están adscritos, salvo por razones justificadas de protección a las personas».

Son obligaciones más amplias que las que exige la LTBG, cuyo art. 8.3 se limita a exigir la publicidad a la relación de bienes inmuebles en régimen de propiedad o sobre los que se ostente algún derecho real.

Teniendo en cuenta que las entidades locales están obligadas a formar el Inventario de Bienes [art. 86 TRRL] que incluirá todos los bienes que les pertenecen y que deberá actualizarse anualmente –cualquiera que sea su naturaleza y forma de adquisición apostilla el art. 17 RBEL– será suficiente con dar publicidad a dicho inventario si contiene todos los datos solicitados.

#### e) *Información financiera, presupuestaria y estadística [art. 19 LTPA]*

Todos los sujetos del sector público, y las sociedades y fundaciones participadas<sup>77</sup> deberán publicar:

.....

77 La aplicación de estas obligaciones de transparencia a las sociedades que desarrollan una actividad mercantil e industrial puede presentar dificultades respecto de documentos que desvelen estrategias comerciales o industriales, datos de clientes, etc., incluido el presupuesto anual. En estos supuestos podrían resultar aplicables los límites de acceso a la información pública en los que se incluye la protección de los intereses económicos y comerciales [art. 14 LTBG].

- Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente.
- Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.
- La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia<sup>78</sup>. Esta exigencia ha recibido una valoración positiva en cuanto exige un elemento de evaluación y seguimiento de la calidad de los servicios públicos locales, frente a otras iniciativas en las que priman condicionantes de carácter económico-financiero<sup>79</sup>. Corresponde a cada organización establecer los indicadores para realizar los procesos de seguimiento y evaluación que permitan la obtención de los datos necesarios.

Las Administraciones públicas aragonesas deberán hacer pública también la siguiente información:

- La información básica sobre su financiación con indicación de los diferentes instrumentos de esta [art. 19.2.b) LTPA].
- La información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera [art. 19.2.c) LTPA].
- La deuda pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo [art. 19.2.d) LTPA].
- Estadísticas en materia tributaria, conforme a parámetros geográficos, poblacionales o económicos, considerando el carácter reservado de los datos tributarios regulado en el art. 95 de la Ley General Tributaria [art. 19.2.e) LTPA].

La Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dedica un Capítulo a la transparencia económico-financiera de todo el sector público, exigiendo una información que en gran parte cubre las exigencias de la LTPA. Esta información se hace pública a través de la Central de Infor-

.....

78 Análogo al art. 8.1.i) de la LTBG, se refiere al concepto clásico de servicio público, pues las enmiendas para incluir obligaciones similares para servicios como los culturales o judiciales no prosperaron durante la tramitación parlamentaria de la LTBG.

79 Vid. CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup>C.: *op. cit.*

mación económico-financiera de las Administraciones Públicas que mantiene el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>80</sup>.

f) *Información sobre retribuciones [art. 19.1.d) LTPA]*.

La LTPA dedica mucha atención a la publicidad de las retribuciones que perciben quienes prestan sus servicios en el sector público. El art. 19.1.d) exige dar publicidad a: «las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos, puestos de libre designación y personal directivo profesional y personal eventual similar y máximos responsables de la entidad. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo».

Esta exigencia se solapa respecto de los empleados del sector público –sea como personal funcionario, laboral o eventual– con lo dispuesto en el art. 12.2.a). Sin embargo, por lo que se refiere a representantes locales y altos cargos, debe entenderse que la información que exige el art. 13.1.f) es respecto a la persona que ocupa el cargo, mientras que el art. 19.1.d) se refiere a las retribuciones asignadas al puesto. En el ámbito local, el art. 75.5 LBRL, exige que se publiquen las retribuciones que corresponden a la dedicación exclusiva y parcial de los miembros de la Corporación.

En este mismo sentido hay que entender las referencias a las indemnizaciones por abandono del cargo en este artículo y en el art. 13.1.g).

g) *Información sobre la actividad publicitaria [art. 13.5.c) LTPA]*

Las Administraciones Públicas deben publicar: «La información de las campañas de publicidad institucional que hayan promovido o contratado, con indicación del gasto público de las mismas, de los adjudicatarios y del plazo de ejecución. Asimismo, se publicará el detalle de cuáles son los medios de comunicación concretos a través de los que el adjudicatario lleva a cabo la campaña de publicidad, así como el gasto que corresponde a cada uno de ellos».

La inclusión de información sobre la actividad publicitaria de las entidades públicas se solicitó con insistencia pero sin éxito durante la tramitación de la LTBG. Se trata de una información relevante que permite conocer el cumplimiento de las normas sobre publicidad institucional que por lo que respecta a las Administraciones aragonesas se encuentra recogida en la Ley 16/2003, de

.....

80 La Orden HAP/2015/2012 desarrolla las obligaciones de suministro de información de la Ley 2/2012 y por Real Decreto 636/2014 se crea la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas.



24 de marzo, sobre la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Aragón.

### E. Otra información específica

Como ya se ha señalado la LTPA contiene en los arts. 20 a 22 exigencias de publicidad sobre materias sobre las que sus normas específicas ya recogen importantes obligaciones de difusión<sup>81</sup>.

#### a) *Información sobre relaciones con la ciudadanía*

El art. 20 LTPA establece que las Administraciones públicas aragonesas publicarán la información relativa a:

- a) El catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites, plazos, especialmente de resolución, efectos del silencio, y la sede de los registros en los que pueden presentarse escritos y comunicaciones, así como en su caso los formularios y modelos normalizados que tengan asociados. Asimismo, se indicarán los que pueden tramitarse electrónicamente.
- b) Las Cartas de Servicios elaboradas con la información sobre los servicios públicos que gestiona, la información sobre su grado de cumplimiento, incluidas las listas de espera y otros instrumentos análogos y el resultado de las evaluaciones de la calidad de los servicios públicos.
- c) El procedimiento para presentar sugerencias y quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

El apartado segundo del mismo artículo recoge otra obligación que resulta redundante porque se trata de supuestos que ya estarían comprendidos en otros preceptos, ya que exige publicar «la información relativa a las autorizaciones administrativas, licencias, concesiones y cualquier acto administrativo que sea expresión del ejercicio de funciones de control administrativo, que incidan directamente en la gestión del dominio público o en la prestación de servicios públicos».

#### b) *Información sobre ordenación del territorio y medio ambiente*

El art. 22 LTPA exige dar publicidad a:

1. Los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos habrán de ser objeto de difusión, garantizando, como mínimo, la siguiente información:

.....

<sup>81</sup> El art. 21 LTPA se refiere a la publicidad de los resultados de investigación. De este supuesto específico no se da cuenta al no resultar aplicable en principio, al ámbito local.

- a) La estructura general de cada municipio.
  - b) La clasificación y calificación del suelo.
  - c) La ordenación prevista para el suelo, con el grado de detalle adecuado.
  - d) Las infraestructuras planteadas en cada localidad.
  - e) La normativa urbanística.
  - f) Su estado de tramitación y desarrollo, incluyendo las fechas de aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento y gestión, así como los informes sectoriales emitidos por las Administraciones y organismos competentes.
  - g) Las modificaciones aprobadas con indicación de la fecha de publicación de las mismas.
2. Asimismo, las Administraciones públicas aragonesas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:
- a) La información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión permita y mejore el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados.
  - b) La información medioambiental que ha de hacerse pública de conformidad con la normativa vigente.

Tanto en materia de urbanismo y de ordenación del territorio como de medio ambiente existen regulaciones específicas a nivel básico y autonómico que recogen amplias obligaciones de publicidad.

## F. Información sobre las actividades de transparencia

El art. 28.2 LTPA exige que en el portal estén disponibles al menos, los modelos normalizados de solicitud de acceso a la información, siendo lo deseable que estas solicitudes se puedan tramitar electrónicamente. Asimismo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de dar publicidad a la propia actividad de transparencia, empezando por el órgano responsable del portal y continuando por el número de consultas o entradas, al número de descargas de datos, y por supuesto al número de solicitudes de acceso individuales con indicación de las resueltas afirmativamente y de las denegadas –el art. 14.3 LTBG exige expresamente la publicación de las denegaciones de acceso motivadas por la aplicación de los límites que se establecen al mismo–.

## 3. PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La clave de la transparencia activa es que se instrumenta en formato electrónico. Puede ser en la sede electrónica de la entidad o en una página web o portal

de internet, en la terminología que usa la LRJSP<sup>82</sup>. En cualquier caso tiene que existir un espacio propio y específico, el portal de transparencia, término del que hasta ahora existían referencias individuales, pero que la LPAC generaliza en su art. 132.

La LTBG [art. 5] y la LTPA [arts. 6, 11, 23 y 24] coinciden tanto en las características como en los principios técnicos de la publicidad activa. La información que se ofrezca tiene que ser clara, veraz, objetiva entendible, comprensible y de acceso fácil. Cualquier decisión que se tome debe buscar el objetivo de servir al ciudadano para formarse una opinión sobre cómo se están administrando los asuntos públicos, por lo que la información que se ponga a disposición de los ciudadanos tiene que ser relevante, en el sentido de importante o significativa.

La información tiene que estar estructurada<sup>83</sup>, con objeto de que sea fácil su identificación y búsqueda, siendo necesario elaborar un inventario de la información pública que se ofrece, con indicaciones claras de dónde puede encontrarse dicha información. Ese inventario debe actualizarse con una periodicidad cuatrimestral [art. 6.1.b) LTPA]

La necesidad de que la información sea veraz y objetiva, y a la vez comprensible, obliga a que los datos que se pongan a disposición respondan a una terminología precisa y adecuada que los haga fiables y comprobables, y a la vez hay que lograr que sean términos entendibles para el ciudadano, para lo que se pueden utilizar glosarios de los conceptos fundamentales y otras herramientas de apoyo.

Tiene que ser una información actualizada. El art. 6.1.a) LTPA establece como mínimo una actualización cuatrimestral. Sin embargo, este precepto debe entenderse como una cláusula de garantía, pues debe ser el carácter de cada información el que defina el periodo de actualización que en algunos aspectos debe ser permanente –información sobre normas vigentes o en proceso de elaboración por poner un ejemplo– mientras que en otros deberá ser necesariamente anual –información sobre las retribuciones percibidas por altos cargos, etc.–. La opción más adecuada es incluir en el inventario el periodo de actualización de cada información, y publicar en cada página la fecha de la última actualización.

.....

82 La diferencia entre sede electrónica y portal de internet radica fundamentalmente en las condiciones de seguridad, mucho más estrictas en la primera.

83 Estructura que no puede responder a la lógica administrativista, sino que tiene que ser entendible por el común de la ciudadanía. Vid. MARCOS, I. / ARRANZ, J.: «Ejercicio del derecho de acceso y participación. El rol de los servicios de atención a la ciudadanía», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

Un aspecto sobre el que las leyes no inciden es el tiempo en que esa información debe estar disponible, en ese sentido resulta una práctica muy adecuada la que se recoge en el art. 15.2 de la Ordenanza tipo aprobada por la FEMP de establecer los periodos de tiempo en que cada tipo de información se mantendrá publicada<sup>84</sup>.

Los principios técnicos son fundamentalmente tres: accesibilidad, interoperabilidad y reutilización. El primero de ellos hace referencia a la exigencia de que la información resulte accesible a las personas con discapacidad, resultando un mandato legal a los entes públicos para que utilicen los medios y formatos adecuados conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

La interoperabilidad obliga a utilizar estándares técnicos comunes para que los distintos sistemas puedan intercambiar datos. El art. 6.2.q) LTPA exige que se utilice el Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero. El principio de reutilización tiene por objetivo que la información pública pueda ser usada por parte de personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales. La información pública tiene un gran valor económico, pero también social, en términos de acceso al conocimiento que favorece la creatividad y la innovación. La LRIP regula la reutilización de la información del sector público, con el objetivo de fomentar y garantizar que la reutilización se haga en el marco de unas condiciones claras, transparentes y no discriminatorias<sup>85</sup>.

Ambos principios se garantizan utilizando formatos de datos abiertos, mediante licencias que permitan su uso libre y gratuito y que gocen de amplia aceptación nacional e internacional o que hayan sido consensuadas con otras Administraciones públicas.

La necesidad de que las bases de datos sean compatibles y reutilizables, es el fundamento de la verdadera transparencia. El sistema que se utilice debe permitir comparar, agregar y reutilizar los datos. Se trata de una transparencia interactiva, un derecho de la ciudadanía a procesarlos para producir nueva información. De esa manera, las administraciones publican su rendición de cuentas, mientras que la ciudadanía puede llevar a cabo su propia evaluación, que puede no ser coincidente. Es lo que se ha llamado transparencia colaborativa<sup>86</sup>.

.....

84 El Proyecto de Reglamento de la LTBG en relación al Portal de Transparencia estatal indica que deberá habilitarse la posibilidad de acceder al histórico de la información publicada.

85 Vid., CERESO, F: « Mapa mental para crear cultura de transparencia y valor público. Especial referencia a la Reutilización de la Información del Sector Público », *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

86 Vid. VILLORIA, M. (siguiendo a ORTIZ DE ZÁRATE): *op. cit.*

#### 4. LA NECESIDAD DE DESARROLLAR LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA PARA CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA

Sin perjuicio de que implantar la transparencia tiene implicaciones diversas, jurídicas, políticas, y organizativas<sup>87</sup>, lo cierto es que cumplir las obligaciones de publicidad activa sin implantar la administración electrónica es imposible. Lo han puesto de manifiesto muchos autores<sup>88</sup> y la propia LTPA exige a las entidades públicas en el art. 6.1.c) y d):

- Desarrollar sistemas y políticas de gestión de la información pública que garanticen su fiabilidad, actualización permanente, integridad y autenticidad.
- Adoptar las medidas de gestión de la información pública que hagan fácilmente accesible su localización y divulgación, así como la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, el control de la veracidad y la reutilización de la información publicada.

En realidad la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, imponía ya esta obligación al regular con carácter básico el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos, pero la imprecisión de su DA 3<sup>a</sup> deja en el aire su aplicación efectiva a las entidades locales al subordinarla a sus disponibilidades presupuestarias. Esta decisión, entendible desde el punto de vista organizativo, se completaba con la exigencia de la aprobación de un programa con el calendario de trabajos e inversiones necesarios para la plena efectividad de la Ley. Y es esta última obligación la que una mayoría de Administraciones no se ha tomado en serio. Ahora mismo la nueva LPAC incorpora la tramitación electrónica, como el modo habitual de actuar de las Administraciones y reconoce que facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. La LPAC tiene como objetivo el pleno funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas, con un plazo temporal que acaba el 2 de octubre de 2018. La DA 2<sup>a</sup> LPAC, por su parte, obliga a las entidades locales a adherirse a las plataformas y registros establecidos por la Administración General del Estado –registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso ge-

.....

87 Sobre los requisitos de un sistema de transparencia eficaz, vid. VILLORIA, M.: *op. cit.*

88 V. ALMONACID incide en la necesidad de tener implantada si no totalmente, al menos en una fase avanzada la administración electrónica. Vid. «La Administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

neral electrónico—salvo que justifiquen que pueden prestar el servicio de modo más eficiente conforme al art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Son muchos los preceptos legales que contemplan la necesidad de apoyar a las entidades locales para implantar la Administración electrónica, y en concreto para cumplir las obligaciones de transparencia. La importancia en el ámbito local del papel que están destinadas a tener las Diputaciones Provinciales y otras entidades locales intermedias, prestando servicios a los municipios que carezcan de medios técnicos y organizativos se recogía ya en la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y se potencia con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al incluir expresamente en el art. 36 LBRL como de su competencia la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes<sup>89</sup>.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, a través del Acuerdo Marco de colaboración firmado por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), ha puesto a disposición de la entidades locales el servicio del Portal de la Transparencia en la nube para entidades locales

En el ámbito aragonés, y sobre la concreta materia de transparencia, la DA 3ª LTPA dispone que el Gobierno de Aragón, a través del departamento competente en materia de Administración local y en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, pondrá a disposición de las entidades locales que lo soliciten una herramienta web para cumplir con las obligaciones de transparencia. No recoge la LTPA la idea del Portal Único de Transparencia, en el que se recogieran los datos básicos de todos los entes públicos aragoneses, como han hecho otras normas autonómicas<sup>90</sup>.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las entidades locales, como el resto de las Administraciones públicas, rinden y publican mucha información que se gestiona a través de distintas plataformas. Como más importantes y sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar: la Plataforma de Contratos del Sector Público, la Base de Datos Nacional de Subvenciones, el Registro Electrónico de Convenios del Sector Público Estatal; el Portal de Rendición de Cuentas inicia-

.....

89 Vid. CACHARRO, F: «La asistencia provincial e insular a los municipios para la aplicación de la Ley de Transparencia», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).

90 Como hace el art. 5.5 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Catalunya.

tiva liderada por el Tribunal de Cuentas y con la participación de sus homólogos autonómicos, la Central de Información Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda y Administración Pública.

Utilizar estas herramientas para cumplir con las obligaciones de publicidad activa resulta de lo más coherente. De hecho el Proyecto de Reglamento de la LTBG, remite a algunas de ellas al regular la publicidad en el Portal de Transparencia estatal. Sin embargo, la ampliación de las materias objeto de publicidad en el ámbito autonómico exigiría que fuera posible utilizarlas con la flexibilidad necesaria para adaptarlas a las circunstancias de cada caso.

Este es ahora el gran reto, más allá de disponer de una multiplicidad de portales, que exista una cierta homogeneidad, que la información que se rinde pueda ser utilizada para alimentar los portales de transparencia, sin multiplicar la carga de trabajo de los gestores, y permitiendo obtener una información global y comparable de cómo el sector público gestiona los asuntos.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- GUICHOT, Emilio (coord.): *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tecnos, 2014.
- ALMONACID, V.: «La Administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico-práctica», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).
- BALLESTEROS, L.A.: «La inactividad de la Administración frente al derecho a saber del ciudadano», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).
- CACHARRO, F.: «La asistencia provincial e insular a los municipios para la aplicación de la Ley de Transparencia», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).
- CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup>C.: «Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).
- CEREZO, E.: «Mapa mental para crear cultura de transparencia y valor público. Especial referencia a la Reutilización de la Información del Sector Público», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).
- COLÁS TENAS, J.: «La contratación pública en relación con el ámbito básico de transparencia», *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*, Diputació de Barcelona (2015).
- FERNÁNDEZ, Severiano: «El acceso a la información en el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Buena Gobernanza y Transparencia Municipal: Guía para la implantación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, en los ayuntamientos catalanes.», en <http://bci.inap.es>

- MARCOS, I. / ARRANZ, J.: «Ejercicio del derecho de acceso y participación. El rol de los servicios de atención a la ciudadanía.», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18 (2015).
- MESEGUER, Joaquín: «El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).
- NUEZ, Elisa de la / TARÍN, Carlota (coord.): *Transparencia y buen gobierno*, La Ley, 2014.
- SANMARTÍN MORA, M<sup>a</sup> A.: «La transparencia en la contratación pública, nuevas perspectivas», *Contratación administrativa práctica*, 129 (2014).
- VELASCO, Clara Isabel: «Análisis en clave competencial del Proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 17 (2013).
- «La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC AA en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33 (2014).
- VILLORIA, Manuel: «La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias», *Gobern Obert* (2014).
- «La transparencia como política pública en el nivel local», *Revista Democracia y Gobierno Local*, 26/27 (2014).