Informe 3/2022, de 29 de junio, del Consejo de Transparencia de Aragón, sobre el Anteproyecto de Ley de aragoneses y aragonesas del exterior y sus comunidades

VISTA la solicitud formulada por la Dirección general de desarrollo estatutario y programas europeos de la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) informa lo siguiente,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 6 de junio de 2021 tuvo entrada en el CTAR una solicitud de informe suscrita por el Director general de desarrollo estatutario y programas europeos, en la que señala:

> *«El Estatuto de Autonomía de Aragón establece en el artículo 8 que "los poderes públicos aragoneses deben fomentar los vínculos sociales y culturales con las comunidades aragonesas del exterior y prestarles la ayuda necesaria, así como velar para que las mismas puedan ejercitar su derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo aragonés. Una ley de las Cortes de Aragón regulará el alcance, el contenido y la forma de ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las competencias del Estado".*
>
> *Tras el cumplimiento de los trámites pertinentes, el Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el 15 de septiembre de 2021, acordó la toma de conocimiento del Anteproyecto de Ley de aragoneses y aragonesas del exterior y sus comunidades, conforme al artículo 49 de la, entonces vigente, Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y declaró la necesidad de llevar a cabo el correspondiente proceso participativo y solicitar*

informe de las Secretarías generales técnicas de los departamentos de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, de la Comisión aragonesa de derecho civil, de la Dirección general de los servicios Jurídicos y, por último, del Consejo consultivo de Aragón.

Tras solicitarse y recabarse los informes mencionados, constan en el expediente del Anteproyecto de Ley de aragoneses y aragonesas del exterior y sus comunidades, que se puede consultar en el siguiente enlace al portal de transparencia del Gobierno de Aragón: https://bit.ly/3O3CzCr los siguientes documentos:

- Orden de inicio, de 25 de marzo de 2021, del Vicepresidente del Gobierno de Aragón.

- Memoria económica de 15 de junio de 2021 y memoria justificativa del 15 de junio de 2021 de la Dirección general de desarrollo estatutario y programas europeos.

- Informe de evaluación de impacto de género, de impacto por razón de identidad o expresión de género u orientación sexual y de impacto por razón de discapacidad, del Director general de desarrollo estatutario y programas europeos, de 15 de junio de 2021.

- Memoria final de las aportaciones realizadas durante el correspondiente proceso participativo, finalizado el 09 de febrero de 2022.

- Informes de las Secretarías generales técnicas de los distintos departamentos de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- Informe de la Comisión aragonesa de derecho Civil, de fecha 9 de marzo de 2022.

- Informe de la Dirección general de servicios jurídicos de fecha 10 de mayo de 2022.

- Dictamen favorable del Consejo consultivo de Aragón de fecha 2 de junio de 2022 (Dictamen 126/2022).

En este último dictamen del consejo consultivo el carácter favorable del informe se condiciona a la necesaria petición y obtención de informe del Consejo de Transparencia de Aragón, conforme a lo establecido en el artículo 37.3 c) de la ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón. En consecuencia:

Se solicita informe al Consejo de Transparencia de Aragón sobre el anteproyecto de ley de aragoneses y aragonesas en el exterior y sus comunidades».

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 37.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón (en adelante Ley 8/2015) configura al CTAR como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma de Aragón, velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizando el derecho de acceso a la información pública. Entre sus funciones, el apartado 3. c) del precepto, atribuye al Consejo la competencia para informar preceptivamente proyectos normativos que desarrollen la ley en materia de transparencia o estén relacionados con esta materia.

El Consejo de Transparencia de Aragón es así competente para emitir el informe solicitado, en cuanto a las previsiones relativas a la transparencia contenidas en el Anteproyecto.

SEGUNDO.- Entrando ya en el análisis concreto del texto del Anteproyecto, en la Exposición de Motivos se incluye un párrafo para justificar la necesidad de adaptación de la norma de relaciones con las comunidades aragonesas del exterior en vigor *«a los nuevos tiempos y realidades»,* con este contenido:

> *«a) La asunción de nuevos paradigmas en el ámbito social y cultural, puestos de manifiesto en las diferentes normas aprobadas por la Comunidad Autónoma en estos veinte años: la transparencia, el derecho a la participación en asuntos públicos, la incorporación de nuevas tecnologías en las relaciones con la administración y la consagración de principios de igualdad y no discriminación, como elementos trasversales que deben informar a la ciudadanía y sus relaciones con las administraciones públicas».*

Sin perjuicio de que en los siguientes apartados de este informe se hagan precisiones sobre la incidencia de la normativa de transparencia —estatal y aragonesa— en las previsiones de la norma en tramitación, este Consejo de Transparencia considera muy adecuada una referencia explícita en el Anteproyecto a la transparencia como derecho reconocido en nuestro país, en el que se han hecho grandes avances, pero en el que todavía queda un largo camino por recorrer, sobre todo, en la interiorización de una cultura de la transparencia pública.

TERCERO.- Entre los derechos de los aragoneses y aragonesas en el exterior reconocidos en la Sección 2ª del Capítulo II se incluye el artículo 14 con el siguiente contenido:

> *«Artículo 14. Acceso a la información pública.*

Los aragoneses y aragonesas del exterior tendrán derecho a acceder a la información pública que obre en poder de los sujetos obligados por la normativa aragonesa en materia de transparencia de la actividad pública en Aragón, de conformidad con la misma».

A juicio de este Consejo de Transparencia es cuestionable la necesidad de explicitar este derecho en los términos planteados, máxime cuando este derecho está regulado con carácter básico y universal en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno —artículo 12—, *«Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 c) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley».*

Por su parte, la Ley 8/2015 contiene algunos matices propios en la tramitación de las solicitudes, como la comunicación previa o una definición algo más detallada de las causas de inadmisión, pero en el mismo sentido de derecho universal su artículo 25 determina «*Todas las personas, tanto a título individual y en su propio nombre, como en nombre y representación de las personas jurídicas legalmente constituidas, tienen derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esta ley*».

En este sentido se ha pronunciado este Consejo de Transparencia desde su Resolución 10/2017.

Es decir, a juicio de este Consejo de Transparencia, en la lógica de la normativa de transparencia, en la que se reconoce a cualquier persona —física o jurídica— la titularidad del derecho encaminado a posibilitar la participación ciudadana y el control del ejercicio del poder, sin necesidad de acreditar interés alguno ni motivar la solicitud, no parece oportuno el contenido del artículo 14 del Anteproyecto, que puede interpretarse como un derecho reconocido *ex novo* a los aragoneses y aragonesas del exterior, o con alguna singularidad, lo que no es el caso.

Pero es que, además, en las solicitudes de acceso a la información no resultan de aplicación los requisitos de acreditación exigidos por la Ley 39/2015, 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), para los procedimientos para los que se requiere la comprobación de la concurrencia de circunstancias personales que otorgan la condición de «interesado».

Así lo ha entendido el Gobierno de Aragón al no exigir, en la presentación de solicitudes de derecho de acceso a través del Portal de Transparencia, ni DNI electrónico ni certificado digital, sino que basta con completar un formulario con los campos de identificación demandados (DNI, Nombre, Apellidos, correo electrónico e información solicitada), de donde no se va a obtener, en ningún caso, información que identifique a la persona solicitante como aragonesa.

En el mismo sentido, un sujeto obligado tan relevante como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) aplica un *«Protocolo de integración de la gestión de solicitudes de información de los*

ciudadanos en el funcionamiento de la organización interna del Consejo General del Poder Judicial» que admite cualquier solicitud, con independencia de los datos de identificación proporcionados en la petición, en el que se señala:

> *«Aunque la ley exige la identificación del solicitante, el CGPJ aplicará el estándar internacionalmente fijado sobre la innecesariedad de esos datos, al entenderse que el acceso a la información pública es un derecho fundamental de carácter universal, en cuya garantía priman las obligaciones de transparencia de los poderes públicos frente a cualquier requisito impuesto al ciudadano que solicita el acceso».*

CUARTO.- Como es sabido, la Ley 8/2015 establece distintos niveles de sujeción a las obligaciones en ella contenidas, en función de la naturaleza jurídica u otras características de los sujetos obligados.

En concreto, el Titulo II de la norma, que regula y garantiza la transparencia en la actividad pública, reconoce en su Capítulo I un amplio y extenso ámbito de aplicación, siguiendo las recomendaciones del Convenio 205 del Consejo de Europa, que incluye a la Administración de la Comunidad Autónoma, a las entidades locales aragonesas, a los organismos autónomos, entidades de derecho público, a los consorcios y a la Universidad pública, todas ellas con la consideración de "Administración pública" a los efectos de la Ley (artículo 4.3). Asimismo afecta a las sociedades y fundaciones públicas y a todas aquellas entidades con personalidad jurídica propia creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que

uno o varios sujetos públicos, 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 y —a los efectos que aquí interesan— a las asociaciones constituidas por las entidades previstas en el artículo 4, con excepción de aquellas en las que participen la Administración General del Estado o alguna de las entidades de su sector público (artículo 4.1. k).

La Ley 8/2015 somete además a las obligaciones de transparencia a los prestadores de servicios públicos y a las personas privadas que ejerzan potestades administrativas, respecto de las actividades directamente relacionadas con las funciones públicas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen. El alcance y contenido de estas obligaciones, cuyo cumplimiento podrá exigirse no solo directamente sino también a través de la Administración a la que estén vinculados, se concretará en los instrumentos jurídicos que regulen estas relaciones.

También se establecen obligaciones de transparencia para los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, así como las fundaciones vinculadas a los mismos, cuando cualquiera de ellos perciba ayudas o subvenciones de las Administraciones públicas aragonesas, así como para las entidades privadas que se financien con fondos públicos, a partir de ciertos umbrales, y el mismo tratamiento se da a las sociedades mercantiles y fundaciones que, sin ser públicas, están participadas en más de un treinta por ciento por una entidad pública.

En concreto, el artículo 8.1. apartado b) incluye entre los sujetos obligados a cumplir las obligaciones de transparencia reconocidas en el capítulo II *(«Publicidad activa»)* de su título II a *«Las entidades privadas, incluidas las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de entidades religiosas, que perciban de las Administraciones públicas aragonesas durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros».*

Por su parte el apartado c) del precepto extiende estas obligaciones de transparencia a *«Las entidades privadas cuando al menos el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención, siempre que las aportaciones de las Administraciones públicas aragonesas alcancen como mínimo 25.000 euros».*

En consecuencia, las Casas y Centros de Aragón en el exterior y las Agrupaciones de éstos, si se cumplen alguno de los umbrales de ayudas o subvenciones señalados en algún ejercicio, estarán sometidos a estas obligaciones de transparencia, por lo que debería valorarse incluir una mención específica en los artículos 30.2 y 33.2 del Anteproyecto, por ejemplo, junto con el requisito de contar con una «*Estructura interna y funcionamiento democráticos*».

QUINTO.- El artículo 35.3 del Anteproyecto señala que la estructura y funcionamiento del Registro de comunidades aragonesas del exterior se determinará mediante disposición reglamentaria. En todo caso, los datos de dicho registro serán gestionados conforme a la normativa vigente en materia estadística y de protección de datos y

se encontrarán disponibles, entre otros recursos, en el portal de datos abiertos del Gobierno de Aragón.

En el Gobierno de Aragón el Portal de Transparencia y el de datos abiertos (denominado en el Gobierno de Aragón "Aragón Open Data") son portales públicos distintos, con formatos diversos y que no van dirigidos al mismo público potencial, mucho más especializado en el caso de Open data. Por ello se recomienda sustituir la expresión por otra que incluya o solo el Portal de transparencia, o ambas posibilidades.

SEXTO.- Como última consideración, de estilo y en pro de un lenguaje claro, se propone sustituir las expresiones "presente ley" y "presente artículo", que figuran en varias ocasiones en la norma, por "esta ley" y "este artículo".

Es cierto que la utilizada es una expresión muy arraigada en el lenguaje jurídico tradicional, pero es más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo "este", dado que el adjetivo "presente", tal y como lo define la Real Academia Española en su diccionario, se refiere a "*quien está delante o en presencia de alguien, o concurre con él en el mismo sitio*".

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.1 de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. INFORMA

Se informa favorablemente el texto del Anteproyecto de Ley de los aragoneses y aragonesas del exterior y sus comunidades, en cuanto a las previsiones sobre transparencia, siempre que se tengan en cuenta y se incorporen al texto las consideraciones contenidas en este informe.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez