



Reclamación 01/2017

Resolución 5/2017, de 27 de marzo de 2017, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por los Departamentos de Hacienda y Administración Pública y de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón.

VISTA la reclamación en materia de publicidad activa presentada por D. _____, en nombre de la Asociación _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 4 de enero de 2017, D. _____, en nombre de la Asociación _____, presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), en base al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa reconocidas en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015), respecto de los Decretos de oferta anual de empleo público del Gobierno de Aragón. Y ello por entender lo siguiente:



- a) Que el artículo 15 de la Ley 8/2015 establece la obligación de publicar en el Portal de Transparencia de las Administraciones públicas aragonesas, como información de relevancia jurídica:

«d) Los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos.

e) Las memorias, informes y dictámenes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la emisión de los mismos».

- b) Que esta obligación corresponde a los Departamentos de Hacienda y Administración Pública y de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, que vienen desatendiéndola, al no asegurar la publicidad activa de la información relativa al procedimiento de elaboración de los Decretos de la oferta anual de empleo público que corresponde aprobar al Gobierno de Aragón. Ello priva a los ciudadanos del conocimiento de los criterios con los que se ha confeccionado cada oferta anual, y del control de que ha sido tramitada y aprobada con estricta sujeción a lo señalado por el Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Señala además, la afección al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la función pública reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución Española, como motivo determinante para cumplir la obligación de transparencia.



- c) Que, con anterioridad, la Asociación ya había advertido del incumplimiento a la titular del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, sin la correspondiente corrección de la situación, ni tramitación de la petición planteada, conforme a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

Por lo expuesto, solicita al CTAR la adopción de medidas para corregir el incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que puedan resultar procedentes.

SEGUNDO.- El 13 de enero de 2017, el CTAR solicita al Departamento de Hacienda y Administración Pública —como sujeto obligado a publicar los proyectos de reglamentos relativos a la oferta de empleo público del Gobierno de Aragón— de acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), que informe sobre los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas, en el plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

TERCERO.- Mediante escrito de 17 de enero de 2017, D. _____, en nombre de la Asociación _____ comparece ante el CTAR y formula escrito de desistimiento de la reclamación presentada el 4 de enero de 2017, por los siguientes motivos:

- a) La Asociación controlaba *«la sección correspondiente a proyectos normativos en tramitación del Portal de Transparencia, a lo largo de los respectivos procesos de*



elaboración de los decretos de oferta de empleo público, constatando la ausencia de publicación de dichos proyectos normativos, en condiciones similares a los restantes proyectos normativos, en los que se procede a una publicación del proyecto normativo —con su memoria justificativa y demás documentación preceptiva que debe acompañarlo—, procediendo a la publicación posterior de los restantes trámites conforme a su realización sucesiva».

- b) La ausencia de tal publicación como proyectos normativos en tramitación les llevó a concluir, de manera errónea, que tales normas no recibían la adecuada publicidad activa, sin reparar que se publicaban como «*proyectos aprobados*», una vez concluida su tramitación, imposibilitando el seguimiento de la tramitación.
- c) Pese a entender que la publicación simultánea de toda la documentación, una vez concluida la tramitación, constituye un elemento de quiebra de la transparencia de la tramitación, no cabe sostener que ello suponga un incumplimiento del deber de publicidad activa, desde el momento en el que el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón figuran los documentos que componen el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas.

Por todo ello, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 94 de la Ley 39/2015, formula ante el CTAR escrito de desistimiento y solicita el archivo de la reclamación planteada.



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 41.1 de la Ley 8/2015 atribuye el control, para mantener el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, al Consejo de Transparencia de Aragón, cuando establece: *«El cumplimiento por las Administraciones públicas aragonesas de las obligaciones contenidas en este título será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia de Aragón».*

De acuerdo con lo anterior, el Consejo de Transparencia de Aragón es competente para resolver las reclamaciones que se interpongan por el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de las Instituciones y entes sometidos a su control, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

SEGUNDO.- El artículo 15 de la Ley 8/2015, a los efectos de esta reclamación, establece:

« Artículo 15.— Información de relevancia jurídica.

1. Las Administraciones públicas aragonesas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

(...)

d) Los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos.



e) Las memorias, informes y dictámenes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la emisión de los mismos.

(...)

2. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior, se publicará 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».

Es oportuno indicar que este Consejo no se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de la oferta de empleo público, a efectos de decidir si estamos ante un acto administrativo de carácter general o, por el contrario, tiene carácter reglamentario. Aunque no desconoce que la generalidad de la doctrina considera que es un acto administrativo de carácter general, favorable, que no crea derechos sino tan sólo expectativas que no pueden dejar de satisfacerse y atenderse. Y al tratarse de un acto administrativo favorable, la oferta de empleo público no puede revisarse o anularse de oficio, sino en virtud de causas de nulidad de pleno derecho con arreglo a lo establecido en la Ley 39/2015, sin perjuicio de la potestad de la Administración de declarar lesivo el acto e impugnarlo seguidamente ante los tribunales contencioso-administrativos; y sin perjuicio asimismo de corregir en su caso los errores materiales o de hecho, según el artículo 109 de la citada Ley. Y no parece que la oferta sea un reglamento, sino un acto administrativo de carácter general, puesto que una de las diferencias entre el acto administrativo de carácter general y el reglamento es que el primero se agota con su cumplimiento por carecer de vocación de permanencia, mientras que



el segundo, por el contrario, se consolida a medida que se realiza y se cumple. Y dentro del ámbito local, es el Alcalde o Presidente de la Corporación el órgano competente para aprobar la oferta de empleo, lo que significa que ésta carece de naturaleza reglamentaria ya que aquéllos no tienen potestad o facultad para aprobar reglamentos.

En todo caso, el Gobierno de Aragón, de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, aprueba sus ofertas de empleo público (en el ámbito de la Administración general, del personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud y del personal docente no universitario) mediante normas de carácter reglamentario, por lo que los Decretos por los que se aprueba la oferta anual de empleo público del Gobierno de Aragón son información de relevancia jurídica sujeta a las obligaciones de publicidad activa, en los términos previstos en el artículo 15 de la Ley 8/2015.

TERCERO.- En esta reclamación resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 39/2015, según el cual:

«1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.

2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.

3. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que



incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

4. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.

5. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento».

En consecuencia, recibido en el Consejo de Transparencia de Aragón el desistimiento expreso del reclamante, no habiéndose personado en el procedimiento terceros interesados que insten su continuación, ni existiendo causas que permitan limitar sus efectos, debe darse por finalizado el procedimiento de reclamación, con el consiguiente archivo de actuaciones.

CUARTO.- No obstante lo anterior, este Consejo considera necesario hacer una mención a forma en la que se está dando cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa de los proyectos de reglamento relativos a la oferta del empleo público del Gobierno de Aragón.

Así, en la «*Información de relevancia jurídica*» incorporada al Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, accesible desde <http://transparencia.aragon.es/content/informaci%C3%B3n-de-relevancia-jur%C3%ADdica> la información se estructura en varios apartados, en concreto:



- Base de datos del Boletín Oficial de Aragón, en el que se publican todas las normas y actos que deben de ser objeto de publicidad oficial.
- Normas en trámite de elaboración (consulta del texto propuesto y los documentos que forman parte del expediente).
- Trámites de información pública abiertos.
- Base de datos de Dictámenes del Consejo Consultivo.
- Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares.
- Histórico de normas tramitadas.

En el apartado *«Normas en trámite de elaboración»*, *«Proyectos de Reglamentos en trámite»* se incluyen, en este momento, 67 proyectos, pero ninguno relativo a la oferta de empleo público. Sin embargo, en el *«Histórico de normas tramitadas»*, al indicar en el buscador la expresión *«oferta empleo»* éste devuelve seis resultados, con diversos Decretos relativos a la oferta de empleo público en el ámbito de la Administración General, del personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud y del personal docente no universitario, correspondientes a 2016 y 2017. Los Decretos se acompañan, en todos los casos, de la documentación e informes relevantes en la tramitación.

A estos efectos, la literalidad del apartado 1. d) del artículo 15, reproducido en el fundamento primero, no deja margen de duda, al determinar el momento temporal en el que se publicarán en el Portal de Transparencia los proyectos de reglamentos: *«una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos»*.



Como afirma el reclamante, publicar toda la documentación relativa a la norma cuando la misma ya se ha adoptado, supone un elemento de quiebra de la transparencia que se pretende, pues se desvirtúa el objetivo del legislador al aprobar las Leyes de Transparencia de promover la máxima participación de los ciudadanos en el proceso de tramitación de las normas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en sus informes sobre mejora regulatoria, señala la necesidad de que los borradores de normas se publiquen lo antes posible para que exista un margen para considerar posibles alternativas de regulación y realizar propuestas.

En consecuencia, se insta al Departamento de Hacienda y Administración Pública —como sujeto obligado a publicar los proyectos de reglamentos relativos a la oferta de empleo público del Gobierno de Aragón—, a publicar, en lo sucesivo, la información en el momento procedimental oportuno.

III. RESUELVE

PRIMERO.- Archivar, por desistimiento voluntario, las actuaciones derivadas de la Reclamación presentada por D. _____, en nombre de la Asociación _____, frente al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por los Departamentos de Hacienda y Administración Pública de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón.



SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez