



Reclamación 59/2018

Resolución 20/2019, de 27 de mayo, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la falta de resolución por el Gobierno de Aragón del acceso a la información pública solicitada.

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por D. _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 2 de mayo de 2018, D. _____, presentó una solicitud de acceso a la información pública, mediante el formulario disponible en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, dirigida al Departamento de Presidencia, relativa a:

«Se solicita copia de los certificados emitidos por el Secretario del Gobierno de Aragón desde el pasado 1 de julio de 2015 de los acuerdos adoptados por éste en base a la aplicación de los siguientes artículos del Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de



Aragón: - Artículo 74.1.b) Resolución de discrepancias por parte del Gobierno de Aragón ante reparos emanados o confirmados por la Intervención General. - Artículo 75: Expedientes sometidos a decisión del Gobierno de Aragón por no haber sido fiscalizados previamente».

La petición se reitera el 24 de septiembre de 2018, en los mismos términos.

SEGUNDO.- El 14 de noviembre de 2018, D. _____ presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), en la que señala:

- a) Que presentó la solicitud de información pública, dirigida al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013), y la Ley 8/2015, de 25 marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015).
- b) Que a día de hoy no le consta haber recibido comunicación previa alguna, con los requisitos que señala la norma, por lo que entiende la solicitud estimada.
- c) Que tampoco le consta la resolución del órgano competente, por lo que habiendo transcurrido un plazo tan extenso desde su interposición, considera que ésta ha sido denegada por silencio administrativo.



TERCERO.- El 21 de noviembre de 2018, el CTAR solicita al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, que informe sobre los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

CUARTO.- El 3 de diciembre de 2018, se remite informe elaborado por el Servicio de Transparencia, como responsable del Registro de Solicitudes de Acceso a la Información Pública, en el que se alega lo siguiente:

- a) Que la solicitud de 2 de mayo de 2018 fue registrada con el número 105 en el Registro de Solicitudes de Acceso a la Información Pública del Gobierno de Aragón.
- b) Que atendiendo al Departamento al que se pedía la documentación —Departamento de Presidencia— y al objeto de la solicitud —copia de certificados emitidos por el Secretario del Gobierno de Aragón— se consideró que la Unidad de Transparencia responsable de su tramitación debía ser la de La Presidencia, por las funciones y competencias que le atribuye a el Decreto de 22 de julio de 2015, y no el Departamento de Presidencia. A esta Unidad de Transparencia se redirigió la solicitud el 2 de mayo de 2018.
- c) Que la Unidad de Transparencia de La Presidencia, mediante correo electrónico de 8 de mayo de 2018, considera que no es el órgano competente al ser una información que no corresponde ni del Servicio de Secretariado del Gobierno; ni al Secretario General Técnico de la Presidencia. Entienden que en virtud de lo establecido en el artículo 32.4 de la Ley 8/2015, la



resolución corresponde al Departamento competente por razón de la materia encargado de proponer la cuestión sobre la que versa la solicitud al Gobierno; por lo tanto, en este supuesto, como la petición se refiere a todas las certificaciones de acuerdos adoptados por el Gobierno en relación a convalidaciones y reparos, será cada Departamento proponente el que tendrá que enviar las referidas certificaciones.

- d) Que la Ley de Presupuestos de 2018 ha incorporado nuevas obligaciones de publicidad activa, a cumplir por el Gobierno de Aragón desde el 9 de marzo de 2018, entre las que se encuentra la de publicar trimestralmente las discrepancias y convalidaciones reguladas en la Ley de Hacienda de Aragón y a las que se refería la solicitud de derecho de acceso. Como quiera que esa información debe remitirse a las Cortes de Aragón cada tres meses y publicarse en el Portal de Transparencia, se consideró razonable esperar a disponer de la información integrada de todo el Gobierno de Aragón para dar respuesta a la solicitud.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la de la Ley 19/2013, atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan*



dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley». Esta disposición adicional establece: «1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas (...)».

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015 atribuye al Consejo de Transparencia de Aragón la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

SEGUNDO.- Antes de analizar el fondo de la reclamación presentada, deben hacerse algunas consideraciones de carácter procedimental.

De la documentación obrante en el expediente, se desprende que el solicitante realizó su petición el 2 de mayo de 2018, reiterándola el 24 de septiembre de 2018 ante la falta de respuesta, sin que hasta la fecha se tenga constancia de que su solicitud haya sido respondida. El Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, aunque se acredita en la documentación remitida que registró e inició la tramitación de la solicitud, no cumplió las exigencias relativas a la comunicación



previa, ni tampoco respondió a la petición, incumpliendo las normas procedimentales establecidas en la Ley 8/2015.

Estas normas procedimentales han sido reiteradas por este Consejo, en multitud de Resoluciones desde la 1/2016, de 12 de septiembre. En consecuencia, debe insistirse en este punto en la necesidad de dar cumplimiento a las normas procedimentales previstas en la Ley 8/2015, que proporcionan seguridad y garantía a los ciudadanos, puesto que les permiten conocer tanto la recepción de su solicitud, los plazos para su resolución o la necesidad de aclarar su petición.

Se recuerda, en este punto, que todos los órganos y entidades incluidos en el artículo 4 de la Ley 8/2015 están obligados a resolver expresamente las solicitudes de acceso a la información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento reiterado de las obligaciones contenidas en el Título I de la norma puede ser constitutivo de infracción, según dispone el artículo 41.3 de la Ley 8/2015.

TERCERO.- El artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud, y por cuyo acceso se ha sustanciado este procedimiento de reclamación ante el CTAR, es la relativa a la copia de los certificados emitidos por el Secretario del



Consejo de Gobierno de los acuerdos relativos a discrepancias ante la Intervención General y convalidaciones por omisión del trámite de fiscalización previa, por lo que a la vista de la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013 que acaba de reproducirse, y del contenido de los artículos 49 y 56 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, que más adelante se analizarán, se concluye que se trata de información pública a los efectos de la norma y, por tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

La Ley 8/2015 establece con claridad cómo deben hacerse efectivas las obligaciones en materia de publicidad activa, así el artículo 11 establece:

«1. Las entidades enumeradas en el artículo 4 publicarán de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible y actualizada, la información pública cuyo conocimiento garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas, y como mínimo la incluida en el capítulo II de este título.

*2. Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo tienen carácter de mínimas y generales y se entienden sin perjuicio de la aplicación de **otras disposiciones específicas** que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad activa. En el supuesto*



de que el régimen establecido en la disposición específica sea más reducido prevalecerá la aplicación de lo establecido en este capítulo.

3. La información pública objeto de publicidad activa estará disponible de forma gratuita y fácilmente identificable, en las sedes electrónicas, portales o páginas web correspondientes de una manera segura, estructurada y comprensible para las personas, preferentemente en formatos reutilizables, garantizando especialmente la no discriminación tecnológica y accesibilidad universal. A estos efectos, toda la información estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad accesible.

4. Sin perjuicio de la obligación de conservar la información pública en los términos establecidos en la normativa vigente, aquella deberá presentarse en formatos abiertos que garanticen su longevidad y manteniendo la capacidad de transformarlos automáticamente en formatos de fácil reproducción y acceso».

Entre estas otras disposiciones específicas, la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018 (en adelante Ley 2/2018), ha incorporado o matizado más de cuarenta obligaciones específicas de publicidad activa del Gobierno de Aragón (situación de tesorería, obligaciones de endeudamiento, modificaciones presupuestarias, imputaciones de gasto etc.).

En concreto y a los efectos de esta reclamación, el artículo 49 “Obligación de información presupuestaria”, establece:



“El Gobierno de Aragón remitirá a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón la siguiente información:

(...)

j) Trimestralmente, las discrepancias sobre reparos emanados de o confirmados por la Intervención General y las resoluciones adoptadas sobre aquellas por el Consejo de Gobierno, como regula el artículo 74 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, incluyendo el informe desfavorable de la Intervención Delegada o Territorial, el expediente que fue objeto de tal informe y cualquier documentación adicional que haya sido remitida para sostener la discrepancia.

k) Trimestralmente, los expedientes de convalidación remitidos para su consideración al Consejo de Gobierno, como regula el artículo 75 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, incluyendo el expediente cuya fiscalización se ha omitido, con toda la documentación que lo conforme y cuanta información adicional considere oportuno el departamento emisor, así como el informe sobre la omisión del trámite del gestor del expediente, el informe del artículo 75 de la Intervención Delegada o Territorial, si hubieran detectado la falta de fiscalización previa, y el texto de la propuesta del acuerdo del Gobierno de Aragón por el que se convalida el gasto”.

Por su parte, el artículo 56, “Obligación de transparencia”, establece que una vez remitida a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y



Administración Pública de las Cortes de Aragón la información contenida en el Título VI, el Gobierno de Aragón la publicará inmediatamente a través del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

Es decir, la Ley de Presupuestos de 2018 ha incorporado nuevas obligaciones de publicidad activa, a cumplir por el Gobierno de Aragón desde el 9 de marzo de 2018, entre las que se encuentra la de publicar trimestralmente las discrepancias y convalidaciones reguladas en la Ley de Hacienda de Aragón y a las que se refería la solicitud de derecho de acceso, aun cuando retrotrayendo la petición hasta el 1 de julio de 2015.

A tenor de los preceptos reproducidos, debe concluirse que la información solicitada se encuentra sujeta al régimen de publicidad activa, es decir, debe ser publicada de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible y actualizada, con el fin de garantizar la transparencia de las actividades relacionadas con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas, tal como establece el artículo 11 de la Ley 8/2015.

En consecuencia, la información solicitada relativa a las discrepancias y las convalidaciones debe publicarse en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. En este punto, hay que destacar que una vez consultado éste, se ha comprobado que la práctica totalidad de las obligaciones incorporadas por Ley 2/2018 se han incluido en el apartado "*INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA*", accesible desde <https://transparencia.aragon.es/>. No aparece, sin embargo, la



información relativa a las discrepancias y a las convalidaciones, demandada por el reclamante, lo que constituye un incumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa por el Gobierno de Aragón.

CUARTO.- Ahora bien, la obligatoriedad de publicar determinada información de la actividad de los sujetos obligados no impide en ningún caso que ésta pueda ser objeto de una solicitud de derecho de acceso; o que esta solicitud comprenda —como en este caso— un periodo de tiempo anterior al de la entrada en vigor de la obligación de publicidad activa.

Respecto a la compatibilidad entre el ejercicio del derecho de acceso y las obligaciones de publicidad activa, cabe recordar los pronunciamientos realizados por este Consejo (entre otros, Resolución 15/2017, de 27 de julio, y 21/2017, de 18 de septiembre), siguiendo el Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre, establecido por el CTBG, que prevé entre sus conclusiones:

- I. *De acuerdo con la LTAIBG, y teniendo especialmente en cuenta el artículo 1, el artículo 10.2 y la propia estructura sistemática de la norma, la publicidad activa y el derecho a la información son dos caras distintas de una misma realidad: la transparencia de la actividad pública. En un caso –publicidad activa, también llamada transparencia activa- se configura como una obligación de las instituciones y Administraciones públicas; en el otro –acceso a la información o transparencia pasiva- se configura como un derecho de las personas, basado en el artículo 105.b) de la Constitución.*



En ambos casos la finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcan la organización y el funcionamiento de sus instituciones públicas. En este sentido, la publicidad activa ha de entenderse como un elemento facilitador de este conocimiento. A través de ella, las organizaciones y Administraciones públicas sitúan de oficio en régimen de publicidad una serie de datos e informaciones que se entienden de interés general, de manera que puedan ser consultadas por aquellos que lo deseen sin necesidad de hacer una petición expresa.

De este modo, parece claro que no debe limitarse o restringirse el ámbito del derecho de acceso de los ciudadanos exclusivamente a las informaciones o datos que no estén sometidos a publicidad activa. Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos, antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesitan.

II. A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que:

1. La definición de información pública accesible a través del ejercicio del derecho de acceso, que contiene el artículo 12 de la LTAIBG, no restringe en modo alguno el contenido de esa información por estar o no sometida al régimen de publicidad activa.

2. En la Ley, la publicidad activa no lleva en ningún caso aparejada una obligación de consulta por parte de los interesados. Se trata, como ya se ha adelantado, de un instrumento que obliga a las Administraciones Públicas. Los ciudadanos y personas interesadas en ejercitar su derecho a



saber, pueden consultar, si lo desean, la publicidad activa. Tal consulta tiene carácter voluntario y la oportunidad de acceder a las páginas web o al Portal de Transparencia es una decisión que se ejerce libremente.

- 3. En la LTAIBG la publicidad activa se concreta en la publicación por los organismos o instituciones públicas de los datos e informaciones establecidos en las "correspondientes sedes electrónicas o páginas web", o en el Portal de Transparencia de la Administración, bien que con una serie de características tendentes a hacerla actual, accesible, comprensible y de acceso fácil. Desde este punto de vista, hay que tener en cuenta que la Ley no impone, en modo alguno, un deber genérico de uso de medios electrónicos por los ciudadanos, sino que lo declara vía de comunicación "preferentemente".*
- 4. La realidad nos lleva a tener en cuenta que la disponibilidad o el manejo de un ordenador o dispositivo electrónico con acceso a Internet no está al alcance de todos los ciudadanos, como ponen de manifiesto los estudios realizados hasta la fecha sobre utilización de la Administración electrónica en nuestro país y la navegación resulta complicada para algún sector de la ciudadanía, resultando que los medios electrónicos disponibles no están generalizados en igual medida entre toda la población y la totalidad de los territorios ("brecha digital").*
- 5. Por su parte, el artículo 22.3 de la LTAIBG regula el supuesto genérico de que la información solicitada vía derecho de acceso haya sido objeto de publicación previa, supuesto que, indudablemente, incluye la publicación de esa información en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. En este sentido, señala que la resolución podrá limitarse a indicar el lugar o medio en que ésta se ha publicado. Así, resulta evidente que los redactores de la LTAIBG están admitiendo implícitamente la tramitación de un procedimiento de acceso referido a una información sometida al régimen de publicidad*



activa, introduciendo para estos casos la posibilidad (no la obligación) de que la resolución del mismo se limite a indicar el lugar o medio de publicación que, en todo caso, deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica».

Y, entre otras conclusiones, señala el Criterio:

«El hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley».

Además, es criterio unánime de los Comisionados de transparencia (por todas, Resolución 67/2016 del CTBG) que el derecho de acceso a la información pública regulado y garantizado por la Ley 19/2013 solo puede considerarse vigente y, por tanto, ser ejercido en los términos legalmente previstos, una vez que se produce la entrada en vigor de la norma, esto es, para los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, el 10 de diciembre de 2015. No obstante, debe atenderse al ámbito objetivo del derecho, esto es, qué información se puede solicitar en ejercicio del mismo. A este respecto debe tenerse en cuenta el concepto de información pública del artículo 13 de la Ley 19/2013 que se ha reproducido en el fundamento anterior y concluir que, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, puede solicitarse cualquier información, independientemente de su fecha, que obre en poder del órgano al que se dirige la solicitud.

En definitiva, las Leyes de Transparencia no contienen límites temporales a la información que puede solicitarse, siempre y cuando la misma esté todavía en poder del órgano al que se dirige.



QUINTO.- Resta únicamente por analizar a qué Departamento u órgano directivo del Gobierno de Aragón corresponde proporcionar la información demandada, a la vista de la controversia surgida durante la tramitación de la solicitud y que, al parecer, ha sido la causa de su no resolución.

El artículo 49 de la Ley 2/2018 prevé una información a proporcionar a las Cortes de Aragón sobre discrepancias y convalidaciones (expedientes completos, documentación adicional etc.) que no es sencillo trasladar a la publicidad activa del Portal de Transparencia, publicidad exigida en el artículo 56 de esta norma sin mayor concreción ni detalle, mas allá de la inmediatez a la que alude el precepto. Ésta es, quizás, la razón por la que la Unidad de Transparencia de La Presidencia consideró que correspondía a cada Departamento proporcionar la información demandada, previo análisis individualizado de cada expediente en función de la normativa aplicable tanto de transparencia como de protección de datos de carácter personal.

Pero no es ésta la información requerida por el reclamante, que alude expresamente a las copias de los certificados emitidos por el Secretario del Gobierno de Aragón relativos a discrepancias y convalidaciones. Esta información debe proporcionarse por La Presidencia, centro directivo que tiene atribuidas las funciones de Secretaría del Gobierno (Decreto de 22 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se establece su estructura orgánica).



Así lo ha entendido el CTBG en varias Resoluciones relativas a actas, órdenes del día y acuerdos de órganos colegiados sujetos a las Leyes de Transparencia. Destaca, por ejemplo, la R/0338/2016, sobre los órdenes del día de las reuniones preparatorias de los Consejos de Ministros (la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios) y precedente del posterior acceso a los órdenes del día y actas de los Consejos de Ministros, en la que se razonaba lo siguiente:

«Asimismo, debe tenerse en cuenta, que el conocimiento de los asuntos a tratar, unido a los acuerdos finalmente alcanzados por parte del Consejo de Ministros entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso a la información como eje de toda acción política. En el presente supuesto, por lo tanto, es de directa aplicación el interés legítimo que la propia LTAIBG reconoce a los ciudadanos al garantizar su derecho acceder a información que les permitan un mejor conocimiento de la actuación pública y, derivado de ello, ejercer un mejor control de la misma».

Igualmente, y en relación a actas del Consejo de Administración de Autoridades Portuarias, el CTBG ha tramitado varios expedientes, entre los que destacan el R/0505/2016, R/0033/201 y R/0385/2018, en las que estima la de obtener órdenes del día, actas y resoluciones aprobadas por cada Consejo de Administración de una concreta Autoridad Portuaria.



Procede, en conclusión, estimar la reclamación planteada y reconocer el derecho del reclamante a obtener la copia de los certificados emitidos por el Secretario del Gobierno de Aragón relativos a discrepancias y convalidaciones, en el periodo demandado.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la reclamación presentada por D. _____, frente a la falta de resolución por el Gobierno de Aragón del acceso a la información pública solicitada, reconociendo el derecho de acceso.

SEGUNDO.- Instar al Gobierno de Aragón a que, en el plazo máximo de un mes, proporcione al reclamante la información solicitada y no satisfecha, y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.

TERCERO.- 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