



# Dictamen

4/2014

Sobre el anteproyecto de Ley de transparencia pública y participación ciudadana de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



**CESA**  
CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL DE ARAGÓN

**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN**  
**COLECCIÓN DICTÁMENES**  
Número 4/2014

Mayo de 2014

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2014

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

[cesa@aragon.es](mailto:cesa@aragon.es)

[www.aragon.es/cesa](http://www.aragon.es/cesa)

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 5 de mayo de 2014, emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Antecedentes

Con fecha 31 de marzo de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el señor Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "anteproyecto de ley de transparencia pública y participación ciudadana de Aragón", e informaba de que, simultáneamente, iba a desarrollarse un proceso de participación e iba a habilitarse un espacio en el portal de Internet Aragón Participa para la formulación de aportaciones por los ciudadanos. En ese portal, junto con el anteproyecto de ley podía consultarse una Memoria justificativa, así como legislación básica reguladora de la materia.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española incorpora la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos como una exigencia democrática primordial. Ya en su título preliminar, el artículo 9 consagra que corresponde a los poderes públicos "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", y el artículo 105 encomienda a la ley la regulación de "la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas". Asociado al derecho de participación, el propio artículo 105 prevé la regulación mediante ley del derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros administrativos, con las únicas limitaciones de la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

En estos ámbitos, el artículo 149 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles ante sus derechos y deberes constitucionales (149.1.1ª), de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13ª) y de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, del régimen estatutario de los funcionarios, el procedimiento administrativo común y la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (149.1.18ª). Al

amparo de estos títulos competenciales, fue aprobada la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, por su parte, incorpora entre los Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas un "derecho de participación" en los asuntos públicos (artículo 15), que alcanza a la formulación de iniciativas legislativas, la participación en el proceso de elaboración de las leyes, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico.

Correlativamente con ese derecho ciudadano, el Estatuto contempla la obligación de los poderes públicos aragoneses de "facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social (artículo 20.a) y de promoverla como uno de los principales valores para una sociedad democrática (artículo 30). Asimismo, establece como principios de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma los de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos (artículo 62.3).

Para el cumplimiento de estos principios, el Estatuto de Autonomía reconoce competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para la "creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno" (artículo 71.1ª), para el "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia" (artículo 71.7ª) y para las "consultas populares que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular [...]" (artículo 71.27ª).

El anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo tiene por objeto la regulación legal de la transparencia de la actividad pública, el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública y el derecho de participación en las políticas públicas, todo ello en el marco de la legislación básica estatal, contenida en su mayor parte en la citada Ley 19/2013.

## II. Contenido

El anteproyecto de ley de transparencia pública y participación ciudadana de Aragón consta de una exposición de motivos, cincuenta y tres artículos distribuidos en tres títulos, y ocho disposiciones en su parte final.

En la exposición de motivos se reflexiona sobre los conceptos de gobierno abierto, transparencia y participación, se expone el marco competencial y normativo de la ley propuesta, y se describe su contenido.

El título primero (artículos 1 a 3) se dedica a disposiciones generales: objeto de la ley, principios generales y definiciones.

El título segundo, que se ocupa de la transparencia, se divide a su vez en cuatro capítulos. El capítulo primero, "Transparencia en la actividad pública" (artículos 4 a 10), establece el ámbito subjetivo de aplicación de las obligaciones de transparencia.

El capítulo segundo, "Publicidad activa" (artículos 11 a 25), contempla la información que los distintos entes sujetos deben hacer pública en los planos institucional, político y administrativo. En el capítulo tercero, "Derecho de acceso a la información pública" (artículos 26 a 36), se regula el procedimiento para el ejercicio por los ciudadanos de su derecho de acceder a la información pública. Por último, en el capítulo cuarto, "Organización y fomento de la transparencia", se crea el Consejo de Transparencia de Aragón y se distribuyen competencias administrativas en la materia en el ámbito del Gobierno de Aragón.

El título tercero incluye la regulación de la participación ciudadana, distribuida igualmente en cuatro capítulos. El capítulo primero, "Disposiciones generales" (artículos 41 a 43), fija los ámbitos de aplicación y los fines que deben perseguirse con la participación ciudadana. El capítulo segundo, "Organización administrativa y programación de la participación ciudadana" (artículos 44 a 46), asigna competencias administrativas y prevé la existencia de un programa anual y una plataforma tecnológica. En el capítulo tercero, "Derechos específicos de participación ciudadana" (artículos 47 a 49), se prevé un Registro de Participación Ciudadana para canalizar los derechos de información y de participación. Y en el capítulo cuarto, "Instrumentos de participación ciudadana" (artículos 50 a 53), se contemplan elementos instrumentales de la participación, como los procesos participativos, el empleo de nuevas tecnologías y los informes de evaluación sobre la participación.

En dos disposiciones adicionales se prevé el plazo de un año para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y medidas para relacionar diversos portales del Gobierno de Aragón.

Las cuatro disposiciones transitorias prevén la no aplicación de la ley a proyectos normativos, relaciones jurídicas o solicitudes de información anteriores a su entrada en vigor, así como la no aplicación de la obligación de presentar un plan de gobierno al actual Gobierno aragonés.

En dos disposiciones finales se habilita al Gobierno de Aragón para desarrollar la ley y se prevé su entrada en vigor tres meses después de su publicación.

### III. Observaciones de carácter general

#### I

#### *Democracia de calidad*

La sociedad aragonesa está inmersa en los últimos años en una reflexión acerca del sentido profundo del concepto de democracia. Una vez ampliamente consolidado el proceso de democratización de las instituciones del Estado, la preocupación social se está centrando sobre las limitaciones o dificultades con que puede encontrarse el sistema representativo o –en expresión que ha alcanzado un éxito notable– la "democracia formal". Con esta expresión parece aludirse a un sentimiento de insuficiencia que estaría relacionado con el modo de ejercicio del poder –legítimo– surgido del sistema de representación. Se trataría, pues, de una reflexión acerca de la "calidad" de nuestra democracia.

En este debate público se entremezclan visiones contradictorias de muchos elementos esenciales de nuestro sistema de convivencia –la propia forma política como monarquía parlamentaria, la representación política, el papel de los partidos, el sistema electoral...–, pero se ha asentado un punto de encuentro: los aragoneses aspiran a más democracia y de más calidad.

El Consejo Económico y Social de Aragón considera que, en este marco de cuestionamiento institucional y de falta de confianza política de la ciudadanía –agravado por las consecuencias sociales de una persistente crisis económica–, es oportuna la iniciativa del Gobierno de Aragón de elaborar un anteproyecto de ley que regule la transparencia pública y la participación ciudadana en Aragón. Por un lado, así puede darse respuesta a las consecuencias en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; por otro, puede avanzarse en la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Tanto la transparencia como la participación, tal como reconoce el anteproyecto de ley, son principios básicos de un nuevo modo de relación entre ciudadanos y gobierno y administración, que el proyecto engloba en un concepto que denomina gobierno abierto. Tratándose de un concepto surgido en el ámbito doctrinal, sus límites no son todavía suficientemente nítidos –aun cuando el texto incorpore una definición en su artículo tercero–, máxime cuando otros antecedentes normativos (puede verse en este sentido la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, o la propia Ley estatal 19/2013) incluyen dentro de la esfera de este concepto, por ejemplo, cuestiones tales como el “buen gobierno”, que aludiría a elementos como los principios éticos de los responsables institucionales o su estatuto personal en cuanto a bienes, actividades o conflictos de intereses.

Por ello, en la medida en que no se incorpore una regulación completa del conjunto de elementos integrantes del gobierno abierto –según la propia definición propuesta, que incorpora, por ejemplo, la rendición de cuentas o la gobernanza multinivel–, se propone que el objeto de la norma reflejado en el artículo primero se redefina, en el sentido de que este objeto no sería el gobierno abierto, sino –tal como acertadamente indica su título– la regulación de la transparencia pública y la participación ciudadana en Aragón. “Impulsar el gobierno abierto” no sería, pues, el objeto de la norma, sino, en todo caso, su finalidad.

Siguiendo con esta lógica, quizá merecería una reconsideración la pertinencia del contenido del artículo 2, que podría resultar adecuado para una norma reguladora del “gobierno abierto” en su conjunto, aunque no tanto cuando se trata únicamente de regular las consecuencias de dos de los principios señalados: transparencia pública y participación ciudadana.

Por otra parte, si, como resultado del proceso participativo a que se refiere el siguiente apartado, se incorporasen más elementos a esta regulación hasta el punto de abarcar todas las facetas del gobierno abierto –aprovechando el nivel jerárquico como propuesta de ley, apta por tanto para modificar en lo necesario otros textos vigentes–, podría convenir reflejarlo así en el título de la norma.

## II

*Procedimiento de elaboración*

El Consejo Económico y Social, que mantiene como lema de su actuación “el valor de la participación”, ha insistido en muchos de sus dictámenes en la importancia de los procesos participativos para la elaboración de los proyectos normativos, como fuente de legitimidad democrática de las normas y garantía de una aceptación y seguimiento más activo por parte de los ciudadanos.

En este sentido, el Consejo quiere reconocer expresamente la actitud del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón, que ha iniciado un proceso de participación, abierto a cualquier ciudadano, y ha establecido herramientas adecuadas para su desarrollo, a través del espacio web “Aragón Participa” y de la celebración prevista de talleres de debate presenciales.

Estos procedimientos participativos resultan todavía más eficaces cuando se realizan de modo separado y con finalidad diferenciada de la que corresponde a los trámites de información pública. La capacidad de los instrumentos de participación para la generación de inteligencia colectiva es mayor cuando no se desarrollan a partir de una propuesta de texto articulado –con el riesgo de que en el debate ciudadano lo accesorio, lo textual, pueda convertirse en esencial–, sino cuando se realizan para la delimitación de los objetivos generales a alcanzar y la orientación de los correspondientes caminos a seguir. El trámite de información pública, en cambio, sí resulta más adecuado para la simple depuración de un texto normativo.

En todo caso, la existencia del proceso participativo permite presumir la plena disposición del Gobierno aragonés no sólo hacia la mejora del texto del anteproyecto, sino hacia la variación de alguno de sus elementos principales si esa conveniencia se pone de manifiesto como resultado del proceso. En este sentido de la adaptabilidad del anteproyecto, el Consejo quiere recordar la importancia de cumplir con la máxima atención la fase de retorno con que debe concluir todo proceso de participación.

Por último, este Consejo quiere dejar constancia de que este dictamen ha de ser emitido, a solicitud del Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón, cuando todavía se encuentra en marcha ese proceso de participación ciudadana –en el que, por otra parte, están interviniendo activamente varios miembros del Consejo–. El Consejo Económico y Social de Aragón ha sostenido siempre que el momento oportuno para su intervención, en tanto que principal órgano consultivo estatutario de la Comunidad Autónoma en materias económicas y sociales, ha de ser el inmediatamente anterior al sometimiento del proyecto normativo a su aprobación definitiva por el Gobierno de Aragón, de forma que pueda emitir su parecer sobre un texto completamente elaborado, y no sobre alguna de sus versiones anteriores, como hace suponer el que en este caso ni siquiera haya concluido el proceso participativo.

## III

*Ámbito de aplicación de la transparencia pública*

La demanda ciudadana de una mayor transparencia no va sólo dirigida a la recuperación de la confianza en el quehacer de las administraciones públicas, sino en

el conjunto del sistema institucional en que se encuentra el ciudadano: tanto en el orden político, como en el administrativo y el social.

En este sentido, la legislación básica, a la que debe sujetarse el anteproyecto sometido a dictamen, ha establecido un amplio ámbito subjetivo, que incluye a las administraciones públicas en su conjunto y en sus diversas personalizaciones (entidades, consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, asociaciones, etcétera), así como a aquellas entidades que perciban fondos públicos, contraten con las administraciones, gestionen servicios públicos o ejerzan potestades administrativas.

Además, el ámbito de aplicación alcanza a distintos sujetos privados, en razón de su naturaleza (partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales), de que perciban ayudas públicas o que en su capital exista un nivel mínimo de fondos públicos (entre un 30% y un 50% del capital social o del patrimonio o aportación fundacional).

El Consejo Económico y Social de Aragón quiere poner de manifiesto su respaldo al amplio ámbito de aplicación de la norma –obligado, es cierto, por el carácter básico de la normativa estatal–, aunque considera conveniente manifestar algunas consideraciones a este respecto.

En primer lugar, el Consejo considera acertada la inclusión como sujetos obligados de todos los órganos estatutarios.

En relación con el propio Consejo Económico y Social, se aprecia una ampliación de las obligaciones de transparencia ya existentes por aplicación de la legislación básica, puesto que el anteproyecto considera plenamente al Consejo como administración pública (“a efectos de lo previsto en este título” –artículo 4.3–), mientras que la Ley básica estatal, atendiendo a su naturaleza, somete al régimen de transparencia únicamente a las “actividades sujetas a Derecho Administrativo”. En cualquier caso, dejando a un lado el debate acerca de la naturaleza jurídica de un órgano consultivo como el CESA, el Consejo viene desarrollando un buen número de acciones para ampliar la transparencia de todas sus actividades, también las no sometidas al Derecho administrativo, tal como plantea el anteproyecto de ley.

En relación con otros órganos estatutarios, especialmente con las instituciones y órganos de vinculación parlamentaria (Justicia y Cámara de Cuentas), se sugiere la posibilidad de reflexionar acerca de su consideración plena como administraciones públicas, de modo similar a como se ha hecho con el Consejo Económico y Social (y el Consejo Consultivo), no excluyendo del ámbito de las obligaciones de transparencia ninguna de sus actividades.

En segundo lugar, dadas las características de la norma proyectada y las expectativas ciudadanas ya indicadas en cuanto a la mejora de la transparencia de los poderes públicos, podría resultar oportuno incorporar en esta ley la regulación general sobre las condiciones de transparencia aplicables a los responsables políticos de las diferentes administraciones públicas aragonesas. En este sentido, puede resultar poco satisfactoria la remisión a otra normativa específica que se contiene en el artículo 13.2 en cuanto a la regulación del registro de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y altos cargos.

En tercer lugar, y en relación con los sujetos privados incluidos por una u otra vía en el ámbito de aplicación del anteproyecto, no debe perderse de vista la naturaleza privada y la finalidad de las obligaciones de transparencia que se contemplan,

finalidad que no debe ser distinta de la de asegurar el correcto destino de los fondos públicos que se asignan a estos sujetos.

En este sentido, organizaciones sindicales y empresariales son asociaciones de derecho privado y sin ánimo de lucro, que tienen una posición singular en el entramado institucional, garantizada por la Constitución española ya en su título preliminar (artículo 7):

*"Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."*

Esta singular posición de las organizaciones sindicales y empresariales se refleja en las funciones de representación institucional que la ley les atribuye (Ley Orgánica de Libertad Sindical para las primeras, Estatuto de los Trabajadores para las segundas), que va mucho más lejos que el que correspondería dado su carácter asociativo.

Por ello, las obligaciones de transparencia que se establezcan en la norma deben conjugar todas estas circunstancias: ampliar el ámbito de conocimiento de los ciudadanos en el conjunto del sistema institucional, sobre la base de garantizar el adecuado destino de los fondos públicos que reciben, pero sin interferir en los derechos e intereses legítimos de estas organizaciones, amparados por los derechos fundamentales de libertad sindical y de asociación.

Siguiendo esta finalidad de garantizar el correcto uso de los fondos públicos, la Ley estatal (artículo 8.2) prevé que las organizaciones sindicales y empresariales (así como los partidos políticos) deberán publicar los contratos y los convenios con administraciones públicas, así como las subvenciones obtenidas de éstas.

Por su parte, el anteproyecto de ley aragonesa amplía esas obligaciones de publicidad para partidos políticos y organizaciones empresariales y sindicales –siempre que reciban ayudas o subvenciones públicas– hasta asimilarlas a las que corresponden a cualquier administración pública: presupuestos, cuentas anuales, informes de auditoría, retribuciones de altos cargos, indemnizaciones por razón del cese (basta comparar lo establecido en los artículos 12.1 y 19.1 del anteproyecto de ley –aplicable a partidos, organizaciones empresariales y sindicales– con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley estatal –aplicable únicamente a administraciones públicas–).

El Consejo Económico y Social considera que esta asimilación debería realizarse, por una parte, con la adecuada justificación de su finalidad y necesidad, así como, por otra parte, con suficiente correlación entre el importe o el carácter de la ayuda o subvención recibida –que podría ser muy limitada– y la profundidad de las obligaciones de publicidad de carácter económico y presupuestario que se imponen.

En tercer lugar, el ámbito subjetivo de aplicación de los distintos niveles de obligaciones de transparencia se establece, en relación con los sujetos privados, a través de algunos conceptos que, en determinadas circunstancias, podrían no ser sencillos de interpretar, sobre todo cuando no sean estrictamente coincidentes con lo fijado por la ley básica estatal.

Así, por ejemplo, el artículo 7.1 alude a las personas físicas y jurídicas "que ejerzan funciones públicas o potestades administrativas, o que presten servicios públicos". La

referencia a tales “funciones públicas” –que no consta de tal modo en el artículo 4 de la Ley estatal, donde se señala “que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas”– podría considerarse, por ejemplo, dirigida hacia los titulares de la fe pública, cuya vinculación a una administración concreta –autonómica o general del Estado– puede suscitar alguna duda.

Por su parte, el artículo 7.2 actúa como excepción del régimen general, ya que excluye a priori de las obligaciones establecidas con carácter general por el anteproyecto de ley a las entidades privadas concertadas en los sistemas públicos de educación, sanidad y servicios sociales. Para evitar que queden amplios ámbitos de interés público al margen de las obligaciones de transparencia –al menos hasta la aprobación de las correspondientes normas de carácter general–, resultaría más oportuno en estos casos contemplar su sometimiento al régimen general de las entidades prestadoras de servicios públicos, previendo que las normas reguladoras de los correspondientes conciertos podrán en su momento ampliar ese régimen de transparencia o suministro de información. De aceptarse esta sugerencia, no sería necesario limitar la aplicación de este apartado únicamente a los ámbitos educativo, sanitario o de servicios sociales, sino que podría ser de aplicación a cualesquiera entidades privadas prestadoras de servicios públicos.

Por último, conviene dejar como mínimo apuntadas algunas cuestiones que la ley aragonesa podría clarificar.

Una de ellas guarda relación con la territorialización de las actividades de determinadas organizaciones o entidades de ámbito estatal, que, teniendo una personalidad jurídica única, actúan en cada territorio con órganos propios (éste sería el caso de la mayor parte de partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales). Dado que la imposición de obligaciones de transparencia se deriva de “que perciban ayudas o subvenciones de las Administraciones públicas aragonesas” (artículo 8.1.a del anteproyecto de ley), una vez recibida ayuda de cualquier tipo proveniente de cualquier administración aragonesa, las obligaciones de publicidad serían de aplicación general y sobre el conjunto de la entidad, no únicamente sobre la parte de su organización correspondiente al ámbito de Aragón.

La segunda va referida a la oportunidad de aclarar la consideración que corresponde a la Iglesia Católica –así como al resto de confesiones religiosas– en relación al cómputo de las cuantías previstas en el artículo 8 del anteproyecto: si como persona jurídica única o como tantas personas como diócesis, comunidades, congregaciones, parroquias u otros modos de organización interna.

La última cuestión guarda relación con el propio concepto de ayuda o subvención pública –a que se limitan tanto la norma estatal como el proyecto sometido a dictamen– y que determina la sujeción a determinadas obligaciones de suministro de información. Ese concepto de ayuda puede tener márgenes difusos, en la medida en que existen muchas formas de apoyo público a través de las que obtener resultados económicos similares, con un coste público relevante, como pueden ser, entre muchos otros, los instrumentos de las cesiones de uso gratuitas, las desgravaciones fiscales o la bonificación de cotizaciones. Con la actual redacción de la norma, quienes se benefician de estos tipos de apoyo público quedarían exentos de las obligaciones de publicidad.

## IV

*El acceso a la información pública*

El Consejo Económico y Social considera adecuado el planteamiento general con que se regula el derecho de acceso a la información pública, en la medida en que busca ampliar y facilitar su ejercicio, tanto por su reconocimiento a favor de los menores a partir de dieciséis años, o por la posibilidad de utilizar cualquier medio para formularla, como por la modificación del sentido del silencio administrativo, que resultará estimatorio. En todo caso, es conveniente afinar la regulación de estas novedades para evitar conflictos derivados de su aplicación.

Así, por una parte, es muy relevante la novedad que abre el anteproyecto de ley para la formulación de solicitudes de forma oral, o incluso mediante simple comunicación telefónica, lo que supone abrir un nuevo vehículo –de gran potencialidad práctica– para las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos. No obstante, no debe perderse de vista la necesidad de evitar en lo posible desacuerdos sobre cuestiones de hecho, como podría suceder, por ejemplo, cuando el interesado denunciase inadecuación entre la información facilitada y la solicitada, cuestión cuya evitación recomendaría un medio de prueba adecuado sobre el contenido de la solicitud. A falta de una adecuada grabación de la solicitud formulada de modo oral, podría resultar oportuno que el solicitante tuviera ocasión de dar su visto bueno al registro en que quede constancia de su solicitud.

Por otra parte, es encomiable la voluntad de tender hacia sistemas de comunicación más inmediatos y de menor coste que los tradicionales, como las comunicaciones electrónicas, por las que el anteproyecto realiza una declaración de preferencia. En relación con esta cuestión, es imprescindible no perder de vista la legislación general en materias de procedimiento administrativo y de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, así como su desarrollo en cuanto a la práctica de notificaciones.

En cuanto al carácter estimatorio del silencio administrativo, el Consejo –aun cuando valora muy positivamente la voluntad que tal opción pone de manifiesto– considera que sus consecuencias prácticas serán muy reducidas. El artículo 32.2 del anteproyecto excluye de ese carácter de silencio positivo a “la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley”. Dado que los únicos límites al derecho de acceso a la información pública son los expresamente previstos en la Ley estatal 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la denegación de información sólo puede estar justificada por alguno de esos límites y, por tanto, tal denegación siempre estará impuesta por una norma con rango de ley (la citada Ley 19/2013).

Por último, y en otro orden de cuestiones, el Reglamento de las Cortes de Aragón reconoce con carácter general a los diputados a Cortes un derecho a solicitar información y documentación de las administraciones públicas para el ejercicio de sus funciones parlamentarias, con algunas previsiones procedimentales no coincidentes con las que se incorporan en el anteproyecto de ley. A estos efectos, podría resultar de interés regular, en la medida en que fuesen necesarias, aquellas especialidades derivadas del ejercicio de ese derecho parlamentario.

V

*La regulación legal de la participación ciudadana*

Para el Consejo Económico y Social, en tanto que órgano de participación de la sociedad aragonesa organizada en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma, la regulación por ley de la participación ciudadana en los asuntos públicos de Aragón es, además de un motivo de satisfacción, origen de importantes expectativas en relación con la mejora en la adopción de decisiones públicas, la legitimación del ejercicio de sus potestades por los distintos poderes públicos y la asunción de protagonismo por los ciudadanos y sus organizaciones en la vida comunitaria.

Por ello, el Consejo quiere recalcar el marcado contraste que presenta el anteproyecto de ley entre el título dedicado a la regulación de la transparencia –que establece con detalle derechos, obligaciones, procedimientos, controles y garantías– y el dedicado a la participación ciudadana –que resulta mucho menos concreto en sus contenidos–. Este contraste podría explicarse por la existencia de una ley básica que condiciona a la ley autonómica en materia de transparencia, no siendo así en el ámbito de la participación. En cualquier caso, el CESA está convencido de que se trata de una gran oportunidad para mostrar una mayor ambición en este ámbito y establecer compromisos más concretos de las administraciones aragonesas, y especialmente del Gobierno de Aragón, en relación con la participación ciudadana en los asuntos públicos.

La ley propuesta ha de ser el instrumento de desarrollo, al menos, del artículo 15 del Estatuto de Autonomía, que contempla cuestiones como el derecho de los aragoneses a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, el derecho de iniciativa y de participación en el procedimiento legislativo, así como la obligación de los poderes públicos de promover esa participación en diversos ámbitos. El desarrollo de estos derechos y obligaciones exigiría no sólo, como hace el anteproyecto, prever la existencia de distintos instrumentos que podrán ser utilizados para facilitar la participación, sino comenzar reconociendo esos derechos de los ciudadanos y estableciendo la ocasión y el modo de su ejercicio.

En esta línea, el anteproyecto podría dar respuesta a cuestiones tales como las que se indican a continuación.

En cuanto a la titularidad del derecho de participación, conviene establecer la consideración más amplia del ámbito subjetivo de aplicación, tanto en relación con los ciudadanos como con las entidades titulares, reduciendo todo lo posible los requisitos para participar que no se encuentren plenamente justificados. En este sentido, no parece razonable restringir ese derecho a las entidades cuyo ámbito de actuación principal no sea el territorio de Aragón, tal como prevé el artículo 42 del anteproyecto.

Por otra parte, el tratamiento que el anteproyecto hace del Registro de Participación Ciudadana parece ir más dirigido a condicionar que a facilitar la participación en los procesos e instrumentos. Efectivamente, la redacción del artículo 49 resulta equívoca: en su apartado primero, se indica que la finalidad de la inscripción es “poder participar”, mientras que en su apartado tercero se señala que la falta de inscripción no supone “exclusión o renuncia del derecho a participar”. Para el Consejo, la inscripción en un registro no puede convertirse, en ningún caso, en requisito para la

participación de los ciudadanos. Mejor valoración merecería que la inscripción conllevara únicamente el derecho a recibir información enviada de modo activo y sistemático por parte de la administración sobre instrumentos de participación o procesos en marcha.

En cuanto al contenido del derecho de participación, podría reflejarse de algún modo en la norma el deslinde con otros derechos asociados a éste, como los de información, petición e iniciativa, señalando en qué norma puede encontrarse la regulación de cada uno de ellos.

En cuanto al derecho de iniciativa, sería conveniente bien incorporar la regulación del derecho a la iniciativa legislativa, bien remitir a su regulación legal (en la actualidad la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón). Asimismo, podría incorporarse una regulación del derecho de iniciativa normativa, tanto para la formulación por el Gobierno de Aragón de proyectos de ley, como para la iniciación de procedimientos de elaboración reglamentaria. En uno u otro caso podrían preverse las condiciones para que tales iniciativas fueran aceptadas, así como las correspondientes actuaciones por parte del Gobierno aragonés.

En cuanto a la participación en el proceso de elaboración normativa, la variedad de normas surgidas de la administración autonómica –tanto desde el punto de vista material, como jerárquico, como de su carácter más o menos técnico– y la escasa experiencia participativa complican la posibilidad de fijar estándares en cuanto a instrumentos de participación concretos que deban o no emplearse en cada supuesto. No obstante, podrían establecerse otras previsiones en esta dirección, como, por ejemplo, que las correspondientes órdenes de inicio del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general previesen la utilización de instrumentos de participación o hubiesen de motivar la ausencia de éstos.

En cuanto a la participación en el diseño de las políticas públicas, el anteproyecto de ley podría contemplar la necesidad de que para la elaboración de determinados documentos –como podrían ser, por ejemplo, los planes o programas de carácter plurianual, o los previstos en normas con rango de ley, o los programas operativos en el marco de la utilización de fondos europeos, etcétera– fuese preceptivo el desarrollo previo de procesos de participación ciudadana.

Por lo que se refiere a los instrumentos de participación, sería conveniente que la ley atendiese, como mínimo, a los expresamente previstos por el Estatuto de Autonomía, “encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular” (artículo 71.27ª), indicando sus principales características, las ocasiones en que puedan o deban ser utilizados, y las consecuencias que hayan de seguirse de sus resultados.

En esta dirección, podría resultar oportuno que la redacción del anteproyecto incorporase mayor concreción en cuanto al desarrollo y resultados de los procesos de participación. Así, podría incidirse en la necesidad de dar a conocer desde el inicio del proceso el “mapa” de los diferentes actores y la “agenda” de celebración, e insistirse en la obligación de que la fase de retorno incorpore en su evaluación una referencia a las principales propuestas y argumentos aportados en el debate, una indicación de posibles consensos producidos y una exposición de las motivaciones esenciales para recomendar aceptar o rechazar las propuestas realizadas. Además, podría plasmarse

la obligación de la administración de comunicar de modo personal a los participantes el resultado del proceso, así como de facilitar la consulta de toda la documentación del proceso por cualquier interesado.

Por último, el Consejo estima que podría resultar de interés que el Gobierno de Aragón elaborase y mantuviese un inventario de órganos de participación de los diferentes intereses sociales en los distintos ámbitos de actividad gestionados por la Comunidad Autónoma.

## VI

### *La organización administrativa de la transparencia pública y la participación ciudadana*

El anteproyecto sometido a dictamen incorpora diversas previsiones en cuanto a la organización administrativa necesaria para el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia pública, acceso a la información y participación ciudadana: la creación del Consejo de Transparencia de Aragón, la asignación de competencias a determinados departamentos del Gobierno, la creación de unidades de transparencia, o la previsión de varios “portales” como medios de contacto con los ciudadanos.

El Consejo Económico y Social respalda la creación del Consejo de Transparencia de Aragón, así como la asignación a éste de la competencia para la resolución de las reclamaciones administrativas en esa materia, en la medida en que se trata de un órgano independiente y con una composición plural.

En relación con esta composición, el CESA cree oportuno sugerir una reflexión acerca de la amplia representación de instituciones públicas –principales destinatarios de las obligaciones de transparencia, ciertamente, aunque no únicos obligados–, mientras que no existe representación de otros sujetos obligados por la norma –entre ellos, algunos con reconocimiento legal de representatividad–, más allá de la que, con carácter indirecto e institucional, pudiera corresponder a través de los diputados a Cortes o de los representantes gubernamentales.

En cuanto a la distribución de competencias en las distintas materias, el anteproyecto sigue una técnica correcta, al no designar con su denominación actual a los diferentes departamentos responsables en cada ámbito, en la medida en que tanto las denominaciones como la distribución de concretas responsabilidades son susceptibles de cambio. En este sentido, sorprende, por ejemplo, que el anteproyecto prevea ya que los representantes del Gobierno de Aragón en el Consejo de Transparencia hayan de ser de dos diferentes departamentos –en función de sus competencias, transparencia y reutilización de la información, que hoy corresponden a los Departamentos de Presidencia y Justicia, y de Hacienda y Administración Pública–, cuando la distribución de competencias entre ellos puede resultar muy variable en el tiempo. Por ello, se sugiere que los detalles sobre las condiciones de la designación que corresponda al Gobierno de Aragón se regulen en el decreto ad hoc que ya prevé el propio artículo 37.6 del anteproyecto de ley.

Algo similar podría indicarse con respecto a la previsión del artículo 51.1 del anteproyecto, según el cual sólo podrían ser denominados “procesos de participación” aquéllos ordenados e impulsados por el “departamento competente en materia de participación ciudadana”. Para el CESA, la participación debe convertirse en una forma de hacer con carácter general y por parte del conjunto de la administración

aragonesa. El éxito de este objetivo se habrá alcanzado cuando no sea imprescindible la intervención de un concreto “departamento competente en materia de participación ciudadana”, sino cuando todos los departamentos hayan incorporado esa forma de hacer como estándar de actuación. Por ello, aun cuando resulte conveniente en las primeras etapas, no parece oportuno consagrar con rango de ley ese obligado protagonismo de un concreto departamento.

Por último, resulta adecuado que el anteproyecto prevea la existencia de instrumentos de comunicación entre la administración y los ciudadanos aprovechando las capacidades actuales de las tecnologías de la información y la comunicación, y que estos instrumentos hayan de ser empleados en los ámbitos regulados por el anteproyecto. Sin embargo, no parece la opción normativa más adecuada la de congelar por ley unas determinadas denominaciones (“Portal de Transparencia”, “Portal de Datos Abiertos”, “Portal Aragón Participa”), que con el paso del tiempo puedan resultar menos adecuadas, o una estructura de varios portales “interrelacionados”, cuando el objetivo ideal al que tender habría de ser un instrumento único de relación entre la administración y los ciudadanos.

## VII *Control*

El anteproyecto de ley establece un régimen amplio de publicidad activa y de obligaciones de suministro de información, pero no establece mecanismos concretos para controlar el ejercicio de estas obligaciones, más allá de lo que pudiera realizar el Consejo de Transparencia en el ámbito de las reclamaciones en materia de acceso o en el nivel de las recomendaciones (únicas funciones que el artículo 37.3 le confiere, en relación con el control asignado por el artículo 25), o las unidades de transparencia de los departamentos del Gobierno de Aragón –a las que, por otra parte, convendría dotar de respaldo suficiente en el seno de la organización administrativa–. Por otra parte, la referencia al “régimen disciplinario” contenida en el apartado segundo del artículo 25 resulta insuficiente para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones por parte de buena parte de los distintos sujetos obligados.

Esta carencia se hace todavía más relevante si tenemos en consideración que la ley estatal únicamente incorpora un artículo sobre control (artículo 9), pero que éste no tiene carácter básico, según dispone expresamente su disposición final octava.

Por estos motivos, el Consejo cree que sería oportuno que el anteproyecto de ley incorporase las previsiones necesarias para la creación de un mínimo régimen sancionador que permitiese asegurar el cumplimiento de las disposiciones sobre transparencia pública.

## IV. Observaciones de carácter específico

### *Al artículo 1*

De acuerdo con lo indicado en el apartado primero de las Observaciones de carácter general, se propone variar la redacción, de forma que se señale que el objeto de la ley es la regulación de la transparencia pública y la participación ciudadana en Aragón. Podría añadirse, en su caso, una frase del siguiente tenor: “[...] con la finalidad de impulsar el gobierno abierto en el ámbito de la Comunidad Autónoma como forma de relación del Gobierno y de la administración con los ciudadanos”.

### *Al artículo 2*

Se da por reproducido lo señalado en el apartado primero de las Observaciones de carácter general en relación con la conveniencia de relacionar los “principios esenciales para la efectiva implantación del gobierno abierto”.

### *Al capítulo I del título II*

La ordenación de los artículos en este capítulo resulta algo confusa. Quizá podría facilitar su consulta indicar en primer lugar el contenido del derecho a la información pública (artículo 5) y las obligaciones generales de transparencia (artículo 6), para indicar a continuación quiénes son los sujetos a tales obligaciones en sus distintos niveles de sujeción (artículos 4, 6, 7, 8 y 9).

### *Al artículo 4*

En relación con el apartado 1.i, se delimitan las fundaciones sujetas a las obligaciones de transparencia por tener un patrimonio fundacional formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados por administraciones o entidades públicas. Por su parte, el artículo 8.1.e considera como otro sujeto obligado las fundaciones cuyo patrimonio tenga igual origen en menos de un 50%. Convendría prever qué consideración ha de corresponder a aquellas fundaciones cuyo patrimonio esté formado exactamente en un 50% por bienes o derechos aportados por administraciones o entidades públicas.

### *Al artículo 7*

Tal como se ha indicado ya en este dictamen, convendría que la exclusión realizada en el artículo 7.2 de las entidades concertadas para la prestación de servicios en los ámbitos de educación, sanidad y servicios sociales, fuese sustituida por una remisión a las especialidades que pueda contener la concreta regulación de su régimen jurídico, pero en todo caso sometida a las reglas generales de esta norma.

### *Al artículo 8*

En el apartado 2, cuando se prevé que las bases reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones incluirán determinadas obligaciones de publicidad para las

entidades beneficiarias de importes superiores a 100.000 euros, debería concretarse si ese límite es para cada una de las convocatorias, para cada uno de los tipos de ayuda o subvención, para cada una de las administraciones subvencionadoras, o si se trata de un límite global para cualquier tipo de subvención consideradas en su conjunto.

### *Al artículo 12*

En el apartado 1.c, entre la información identificadora de la entidad de que se trate, parece adecuado que, además de una dirección de correo electrónico, se consigne al menos un teléfono de contacto.

En el apartado 1.d, sería conveniente intentar la mayor concreción posible en la fijación de algunos conceptos, cuyo uso podría llegar a generar dudas. Por un lado, el concepto de "retribuciones percibidas" puede ser equívoco, ya que no queda claro qué tipo de retribución considera: salarial –por unos u otros conceptos, como indemnizaciones por razón del desempeño–, en especie, otras ventajas, etcétera. Por otro lado, también puede generar duda el alcance de los términos "altos cargos y máximos responsables de la entidad", que convendría en lo posible concretar.

### *Al artículo 13*

La redacción de este precepto requeriría de algunas mejoras o concreciones para evitar problemas de interpretación. Así, por una parte, habla de "información respecto de los miembros del gobierno y altos cargos", aunque, por otra, la refiere a todas las "entidades comprendidas en el artículo 4", entre las que se encuentran, por ejemplo, consejos, consorcios, corporaciones, sociedades mercantiles, fundaciones o asociaciones que no tienen por qué contar entre sus integrantes con "miembros del gobierno y altos cargos" en sentido estricto. Por otro lado, tal denominación resulta igualmente poco clara en el ámbito de las administraciones locales.

Del mismo modo, no es sencillo comprender el objetivo de lo previsto en el apartado 1.e, en la medida en que los "miembros del gobierno y altos cargos" están sometidos a un régimen de dedicación exclusiva (por aplicación del artículo 31 y la disposición adicional quinta de la Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón) y no parece por tanto posible que se les conceda ningún tipo de compatibilidad.

En cuanto al apartado f, y a diferencia de lo indicado en observación al artículo 12, en este caso sí se hace referencia a "retribuciones de cualquier naturaleza" que se perciban, aunque únicamente por el ejercicio de cargos públicos. Dado que pueden existir otras percepciones por el ejercicio de actividades públicas o privadas (según podría deducirse de lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de la citada Ley de Presidente y del Gobierno), sería conveniente especificar en qué medida tales percepciones y sus correspondientes conceptos hayan de ser también objeto de transparencia pública.

En cuanto a la remisión contenida en el apartado 2, se da por reproducida la observación de carácter general en cuanto a que sería conveniente incorporar en la ley aragonesa sobre transparencia la regulación de las condiciones en que pueda tenerse acceso a la información contenida en el registro de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y altos cargos.

El apartado 3 de este precepto establece un determinado régimen de publicidad sobre las reuniones y decisiones del Consejo de Gobierno. En la actualidad, éste se regula en los artículos 13 y siguientes de la citada Ley 2/2009, y específicamente en los artículos 14 (“Convocatoria”), 16 (“Deber de secreto”) y 20 (“Publicidad de los decretos y acuerdos del Gobierno”). En la medida en que a través de esta norma se esté realizando una modificación de ese régimen de funcionamiento y publicidad, convendría modificar en igual sentido la Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El novedoso concepto de “agenda pública” que se utiliza en el apartado 4.a de este precepto resulta poco conocido, por lo que en todo caso, para evitar dudas interpretativas, resultaría conveniente incluir una definición suficiente de lo que haya de entenderse como tal.

En el apartado 4.b, en cuanto al personal de confianza o asesoramiento especial, podría resultar de interés prever además un tratamiento global –tal como se realiza en el artículo 12.2.d respecto de los representantes sindicales– de su número y coste para cada una de las administraciones públicas.

Por último, en cuanto a las campañas de publicidad institucional, a que se refiere el apartado 4.c, una información completa debería incluir, además del gasto público total, los ingresos que este gasto haya generado para cada uno de los concretos medios de comunicación empleados para la difusión de la campaña (sean diarios, revistas, emisoras de radio, canales de televisión u otros).

#### *Al artículo 15*

En relación con la información de relevancia jurídica, podría valorarse la posibilidad de incluir entre los elementos a publicar las decisiones por las que se adopta la iniciativa por los miembros del Gobierno de Aragón para la elaboración de normas con rango de ley o reglamentario, así como una relación suficiente de la tramitación prevista para cada norma hasta su aprobación, de modo que pueda conocerse no sólo la tramitación ya cumplida, sino la previsión acerca de los trámites que todavía no se hayan cumplido y de los instrumentos de participación que hayan de emplearse.

En este sentido, podría resultar conveniente indicar, en el apartado segundo, el periodo máximo en que deberá procederse a la actualización de la relación de procedimientos en curso.

#### *Al artículo 16*

En materia de contratación pública, conviene no perder de vista las múltiples obligaciones de comunicación y publicidad que recaen en la administración pública en relación con los diferentes procedimientos de contratación, para facilitar en lo posible el cumplimiento de sus deberes por el aparato burocrático (boletines oficiales, perfil de contratante, portal de transparencia...). En ese sentido, la mayor integración de los sistemas de comunicación y publicidad resulta necesaria (llama la atención, por ejemplo, que para su publicación en el mismo portal de transparencia se requiera diferente conjunto de datos en el caso de contratos públicos en general –apartado 1– que en el caso de contratos sobre proyectos y obras de infraestructura más importantes –apartado 4, donde se prevé menor cantidad de información–).

Por su parte, el apartado 5 resulta inconcreto en cuanto a qué información deba publicarse en relación con los contratos con administraciones públicas.

#### *Al artículo 18*

Tal como se ha señalado en la observación anterior, resulta inconcreta la obligación prevista en el apartado 2 en cuanto a la publicación de información sobre subvenciones recibidas.

#### *Al artículo 19*

En el apartado III de las Observaciones de carácter general se ha expuesto una consideración, plenamente aplicable al apartado 1 de este precepto, acerca de la finalidad de la información pública por parte de entidades de naturaleza privada, en el sentido de que el contenido de la información que deba publicarse debe estar amparado por el interés público y suficientemente justificado en cada caso, sin que proceda una asimilación directa entre el régimen aplicable a una administración pública y el aplicable a otro tipo de entidades de base asociativa, como las organizaciones sindicales o empresariales, que no sólo gestionan recursos públicos.

#### *Al artículo 22*

En el apartado 1, convendría indicar qué sujetos han de ser los responsables de asegurar la difusión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (tal como sí se hace en el apartado 2).

Por otro lado, dado el interés ciudadano por la materia territorial y las dificultades técnicas de su correcta comprensión, podría resultar oportuno introducir en la redacción alguna referencia a que en la difusión de estos instrumentos se pondrá especial atención en facilitar su accesibilidad, consulta y comprensión por quienes no sean técnicos en la materia.

#### *Al artículo 25*

En cuanto al régimen de control sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, se da por reproducida la consideración incluida en el apartado VIII de las Observaciones de carácter general.

En el apartado 2 de este precepto se califica como grave el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa; sin embargo, no se aporta calificación de un incumplimiento no reiterado o defectuoso, ni existe adecuada respuesta normativa a aquellos supuestos en que el obligado a la publicidad no sea persona sujeta a un régimen disciplinario (téngase en cuenta el importante número de entidades privadas que, según los artículos 4, 7, 8 y 9, deben cumplir obligaciones de publicidad activa).

### *A los artículos 30 y 31*

La diferencia en los plazos previstos y en la naturaleza de las informaciones provenientes de la administración (10 días para la comunicación en el caso de la recepción de la solicitud, 20 días para la notificación en el caso de la resolución de inadmisión) puede dar lugar a equívocos por parte de los solicitantes, que podrían recibir con una mínima diferencia temporal una comunicación indicándoles cuál es el trámite de su solicitud y a continuación una notificación inadmitiéndola.

### *Al artículo 33*

En el apartado 4, la referencia a una "Consejería" puede generar dudas, especialmente cuando la secretaría del Gobierno –que corresponde según la Ley a un miembro del Gobierno– no tiene la misma adscripción que el servicio responsable de su soporte administrativo –que en la actualidad no corresponde a ninguna "consejería", sino a la Secretaría General Técnica de la Presidencia.

### *Al artículo 37*

En línea con lo indicado en el apartado VIII de las Observaciones de carácter general, entre las funciones del Consejo no existe una adecuada para el ejercicio del control que el artículo 25 encomienda al Consejo de Transparencia en relación con las obligaciones de publicidad activa.

Se da por reproducido lo indicado en el apartado VII de las Observaciones de carácter general en cuanto a la presencia de representantes de otros intereses en la composición del Consejo de Transparencia.

Convendría mejorar la redacción del apartado 6, ya que no es equivalente que un órgano incluya a un miembro de una institución o que esa institución esté representada en el citado órgano.

### *Al artículo 40*

Del mismo modo que se ha indicado en este dictamen en relación con la conveniencia de no congelar por ley la denominación de algunos instrumentos administrativos, quizá sería oportuno no acuñar en norma de rango legal la denominación de "Unidades de Transparencia".

### *Al artículo 45*

En el apartado 1 se califica al programa anual de participación ciudadana como "documento estratégico". Quizá resultaría más adecuada tal calificación para un documento de programación plurianual, cuya existencia podría considerarse.

### *Al artículo 46*

A lo largo de este dictamen se ha insistido en varias ocasiones en la inconveniencia de congelar por norma de rango legal las denominaciones de instrumentos de carácter administrativo.

### *Al capítulo III del título III*

Se sugiere una diferente ordenación de los derechos específicos de participación ciudadana contenidos en estos tres artículos, con el fin de evitar la aparente preeminencia del Registro de Participación Ciudadana. El capítulo podría comenzar por el derecho estatutario a la participación, para regular después los derechos conexos a la información para la participación y a la inscripción en el Registro.

Tal como se ha indicado en el capítulo VI de las Observaciones de carácter general, el registro debe configurarse como un mero instrumento organizativo de la administración para el cumplimiento de sus obligaciones y la satisfacción de los derechos de los ciudadanos y sus entidades, pero la inscripción en él no puede resultar en ningún caso constitutiva de un derecho ciudadano que el Estatuto de Autonomía reconoce con carácter general. En este sentido, convendría eliminar el apartado 2 del artículo 48, que limita el derecho reconocido por el artículo 42.2.

Asimismo, convendría que la redacción de los artículos 47 y 49 insistiese en el carácter voluntario de la inscripción en el registro, que ésta no condicionará ningún derecho a la participación y que únicamente asegurará una comunicación específica y activa acerca de los instrumentos y procesos participativos que el Gobierno aragonés ponga en funcionamiento.

### *Al artículo 53*

Sería conveniente mejorar la redacción de este precepto.

### *A la disposición transitoria cuarta*

Convendría mejorar la redacción, fijando la entrada en vigor de la ley –y no la poco concreta referencia de “la siguiente legislatura”– como referencia temporal para la aplicación de la obligación de presentar el plan de gobierno.

## **V. Conclusiones**

El Consejo Económico y Social de Aragón respalda la tramitación del anteproyecto de ley de transparencia pública y participación ciudadana de Aragón, en la medida en que puede suponer un importante avance en la mejora de la calidad de la democracia en la Comunidad Autónoma, facilitar la confianza de los aragoneses en su sistema institucional y colaborar en su implicación en la adopción de mejores decisiones por los poderes públicos.

No obstante, el anteproyecto se encuentra todavía en proceso de elaboración y es susceptible de importantes mejoras, en cuanto a su planteamiento general y a su concreta redacción, algunas de las cuales se han indicado en los dos capítulos anteriores de Observaciones de carácter general y específico.

Zaragoza, a 5 de mayo de 2014

*V.º B.º*

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea