

*Eficiencia y transparencia en la
Administración Aragonesa en el diseño del
buen gobierno:*

*El ejemplo de la contratación pública, la Ley
3/2011, de Aragón, de Contratos del Sector
Público.*

Isaac Claver Ortigosa.

2012 / 2013.

SUMARIO

INTRODUCCION.....	4
I. La eficiencia como principio inspirador de la actuación administrativa.	7
1. <i>Medidas concretas de simplificación y eficiencia en la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.</i>	<i>12</i>
2. <i>Especial referencia a las medidas de simplificación y eficiencia en materia de contratación electrónica.</i>	<i>15</i>
II. Una aproximación al concepto de transparencia.	17
1. <i>Aparición del principio de transparencia en nuestra legislación. ..</i>	<i>20</i>
2. <i>Especial referencia a la transparencia en el ámbito de la contratación pública. Los ejemplos del perfil de contratante y el Registro de Contratos del Sector Público.</i>	<i>25</i>
3. <i>La incidencia práctica del concepto de transparencia en la actividad pública de la Administración Aragonesa.</i>	<i>33</i>
III. Conclusiones: El deber de buena gobernanza como horizonte de la transparencia y eficiencia.	38
BIBLIOGRAFÍA.	42

Introducción.

La contratación pública, a pesar de la disminución que ha supuesto durante el año 2012 y el presente 2013, supone un ámbito de actuación administrativa muy importante en relación con la economía nacional, aproximadamente el 18,5% y; a nivel comunitario, según datos recientes supone que, en 2008 la compra de bienes, obras y servicios por parte del sector público supuso 2.155 billones de euros, esto es, aproximadamente un 17,23% del Producto Interior Bruto (PIB), siendo en el año 2010 más del 19%.¹

Siendo conscientes de la importancia que supone para la economía nacional y, en nuestro caso, autonómica, la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón² (en adelante “LCSP” o “LCSP de Aragón”) ha introducido importantes novedades en materia de contratación pública aplicando los principios de eficiencia, transparencia e integridad en la actuación administrativa.

La citada Ley es la primera norma autonómica que se dicta sobre esta materia (sin perjuicio que ya en el año 2010 se había admitido a trámite en las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley que, entre otros objetos, regulaba la contratación de las Entidades Locales de Aragón).

Así las cosas, eficiencia y transparencia son conceptos que deben constituirse como pilares básicos en toda Administración Pública que busque optimizar sus recursos y ofrecer la mayor calidad en la prestación de sus servicios al ciudadano y, más todavía, si tenemos en cuenta la actual situación económica de Aragón y de España.

Sin embargo, dicha situación económica no debe confundirse con la necesidad de instaurar estos principios de forma coyuntural sino que, en este sentido, se hace imprescindible que el Legislador tenga en cuenta estos criterios y su implantación, de manera estructural, responda a una mayor garantía por parte de las Administraciones

¹COMISIÓN EUROPEA, *Measurement of Indicators for the economic impact of public procurement policy*.

² BOA nº 50, de 10 de marzo de 2011.

Públicas para con el ciudadano, siendo éste el principal receptor de los servicios que se ofrecen y la fuente de financiación de los mismos.

La LCSP de Aragón servirá de base al estudio y análisis de estos conceptos ya que tal y como expone en su artículo 1, la presente Ley tiene por objeto “...establecer medidas de racionalización y simplificación y de fomento de los objetivos sociales en la contratación del sector público en Aragón...” y, para la consecución de tales medidas y objetivos, los principios rectores que recoge la misma -vid. Art. 3- son, entre otros, la actuación con transparencia por parte de las entidades sometidas a la misma y la búsqueda de la mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos y en el procedimiento.

Téngase en cuenta la novedad que supone la introducción de estos principios en la actuación de la Administración Aragonesa y, en general, en la legislación de nuestra Comunidad Autónoma, principios que, como ya se ha señalado anteriormente, deben constituirse como básicos y esenciales en toda Administración que garantice la calidad en su servicio y gestión de los fondos públicos.

Estos conceptos, si bien parece que su introducción en nuevos textos normativos está siendo una realidad, lo cierto es que a un nivel pragmático todavía quedan efectos por desarrollar.

Por todo lo anterior y aquello cuanto se explicará más adelante, puede afirmarse que un gobierno eficaz y eficiente que esté al servicio de la sociedad requiere un manejo racional y transparente de los recursos públicos que permita, de este modo, mantener la credibilidad del ciudadano con la Administración que le sirve.

Si bien es cierto que la credibilidad de la sociedad con la actuación de los poderes públicos no atraviesa, hoy en día, uno de sus mejores momentos en la historia reciente de nuestra democracia, los valores que deben imperar tal actuación deben estar dirigidos, más si cabe, a restaurar tal credibilidad y dotar al sistema de confianza y, para

ello debe asignarse el gasto público de acuerdo a los principios de eficiencia y economía, tal y como proclama nuestra Constitución Española (en adelante “CE”).

El presente trabajo, tratará de estudiar y analizar la necesidad y el impacto que han logrado introducir los conceptos de eficiencia y transparencia en la Administración Aragonesa y, para ello, tomará como base el ejemplo que supone la LCSP en esta materia, pudiendo servir como modelo para la actuación del Gobierno Aragonés y, en general para toda la actuación pública.

I. La eficiencia como principio inspirador de la actuación administrativa.

Al hablar de eficiencia, estamos haciendo referencia a un concepto ligado al ámbito económico, muy frecuente en el mundo empresarial, siendo uno de los criterios (junto al de equidad) que utiliza la economía política o pública para valorar la racionalidad en la asignación de recursos e ingresos.

Una primera aproximación a este concepto, nos llevaría a definir la eficiencia económica como la expresión que se emplea para medir la capacidad o cualidad de actuación de un sistema o sujeto económico para lograr el cumplimiento de objetivos determinados, minimizando el empleo de recursos³.

Sin embargo, este principio no debe ser desconocido en la actuación administrativa y, más en concreto, en el ámbito de actuación de la contratación pública. A este respecto, hay autores que definen la eficiencia como la obtención de los mayores resultados con la mínima inversión⁴ (en nuestro caso por parte del Estado o Comunidad Autónoma).

En todo caso, hay que señalar que resulta un deber para el Legislador la búsqueda de la máxima eficiencia en la utilización de los recursos, impidiendo de este modo, una utilización arbitraria o irracional de los mismos ya que así se recoge constitucionalmente en el artículo 31.2 CE, donde se asigna al gasto público este concepto de eficiencia como principio inspirador del mismo, exponiendo que *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”*.

³Según SIMON ANDRADE en su obra *“Diccionario de Economía”*, Tercera Edición, Editorial Andrade, 2005, Pág. 253

⁴Robbins Stephen y Coulter Mary en el libro *“Administración”*, Octava Edición, Editorial Pearson Educación, 2005.

De este modo, se trata de un principio que está lleno de virtualidad práctica en la aplicación de las políticas públicas y como presupuesto básico de la actuación administrativa.

Tras lo expuesto y en el mismo sentido que PONCE, este principio debe articularse atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, siendo estos objetivos los que comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos⁵ atendiendo a la realidad social del momento.

Así las cosas, podría afirmarse que la eficiencia en la actuación administrativa se enmarca como un principio básico vinculado con el derecho fundamental de buena administración, siendo aplicable a cualquier decisión de gestión administrativa⁶.

Del mismo modo y a nivel comunitario, este derecho fundamental, también se encuentra recogido, en la Ley Orgánica 1/2008, de 31 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en concreto, en su artículo 41.

Por otro lado, el Legislador, en el correcto ejercicio de su labor, ha de tener en cuenta las circunstancias, no sólo económicas sino también sociales y legislar de acuerdo a tales circunstancias buscando siempre la máxima racionalidad en la Norma y el máximo beneficio y adaptación social.

Tras lo expuesto, podemos afirmar que la relación existente entre Legislador y Economía se hace patente en este principio que, teniendo su origen en el mundo económico, adquiere protagonismo en la actuación administrativa y que debe configurarse como un pilar básico en la gestión de los fondos públicos (por imperativo

⁵ PONCE SOLE, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad.*

⁶ PONCE SOLE, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad.*

constitucional), teniendo como objetivo la racionalidad, la rentabilidad y la optimización en el empleo de los mismos⁷.

Si nos centramos en la búsqueda de este principio en nuestra legislación, se recogió recientemente en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible⁸ (en adelante “LES”), en su artículo 37, y posteriormente, éste se derogó con la aprobación y entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 3/2011⁹, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante “TRLCSP”).

De este modo, el objeto del TRLCSP establece que *“la presente Ley regula la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos (su análisis se estudiará más adelante) y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”*.

Conviene destacar, cómo ya en el objeto de la presente Ley se recoge como principio inspirador de la misma *“...la eficiente utilización de fondos destinados a la realización de obras...”*, estableciéndose una estrecha relación con el principio constitucional expuesto anteriormente relativo a la programación y asignación del gasto público, en sede de materia presupuestaria.

⁷GONZÁLEZ-PÁRAMO MARTÍNEZ-MURILLO; *“Disciplina presupuestaria, estabilidad macroeconómica y eficiencia de las finanzas públicas”*, *Papeles de economía española*, núm. 100, 2, 2004, páginas 17-31.

⁸ BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011.

⁹ BOE núm 276, de 16 de noviembre de 2011.

Por otro lado, el artículo 22 TRLCSP titulado *Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación*, recoge los rasgos básicos de este principio de eficiencia en el ámbito de la contratación pública, en concreto, señala que “*los entes, organismos y entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública*”; añade, además, que “*favorecerán la agilización de trámites, valorarán la innovación y la incorporación de alta tecnología como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información*”.

Muy en relación con esa eficiencia que describe el TRLCSP se encuentra la necesidad e idoneidad del contrato que se vaya a celebrar ya que, un paso previo a la eficiencia en la actuación es la necesidad de dicha actuación, materializándose en este caso, en la celebración de un contrato. Así, recoge el TRLCSP que no se podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de los fines institucionales.

En el contexto autonómico, antes de analizar la LCSP de Aragón, nos encontramos como la Ley 5/2012¹⁰, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria, elaborada tras la reforma operada en el artículo 135 de la CE, regula en su artículo 7 la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en concordancia con lo establecido constitucionalmente en el, ya citado, artículo 31.2.

A este respecto, establece que con la finalidad de garantizar una gestión de los recursos públicos orientada por los principios de eficacia, eficiencia y calidad, el gasto público se ejecutará aplicando políticas de racionalización del gasto tendentes a simplificar y evitar duplicidades en las estructuras administrativas y a mejorar e incentivar la calidad y la productividad del sector público.

¹⁰ BOA núm 117, de 18 de junio de 2012.

Esta misma Ley, en su artículo 8, contiene un mandato dirigido al conjunto de administraciones públicas de nuestra Comunidad, de modo que, insta a que implanten *“criterios de responsabilidad en la gestión del gasto que permitan promover una administración más eficaz y eficiente, que, en todo caso, deberá ser compatible con una adecuada calidad de los servicios públicos que se presten”*.

Por otro lado y remitiéndonos a LCSP de Aragón, su Preámbulo expone que los Capítulos II, III y IV recogen una serie de medidas (que posteriormente se explicarán) que buscan conseguir una mayor concurrencia, igualdad, eficiencia, agilidad y simplificación en las distintas fases de los procedimientos administrativos de contratación.

Conviene señalar cómo la presente norma jurídica viene influenciada, además de por la necesaria adaptación a la legislación estatal (en concreto a la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos Públicos), también por la línea comunitaria marcada en esta materia, en concreto, por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (también conocida como “Directiva Servicios”) y por la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (“Directiva de Contratación Pública”), ya que tal y como expone GIMENO FELIU, ambas Directivas persiguen un mismo objetivo: la consecución efectiva del mercado interior europeo mediante la simplificación, flexibilización y modernización¹¹.

Por tanto, la simplificación como principio inspirador de la contratación pública repercute en una política de actuación eficiente en las distintas fases del procedimiento, simplificando costes y trámites en la contratación pública en nuestra Comunidad Autónoma, materializándose en una serie de medidas que, a continuación, se explican.

¹¹J.M.GIMENO FELIU, “*Directiva Servicios y contratación pública. Hacia la simplificación administrativa*”, Monografías Revista Aragonesa Administración Pública, núm. XII.

1. Medidas concretas de simplificación y eficiencia en la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

Dentro de cada una de las distintas fases del procedimiento administrativo de contratación pública, la LCSP de Aragón ha introducido el principio al que estamos haciendo referencia, de forma que, se ha logrado introducir la eficiencia durante todo el desarrollo del citado procedimiento.

En primer lugar, nos encontramos con la fase de preparación del contrato, regulada en el Capítulo II (artículos 4 a 7), en concreto la gran novedad que introduce la Norma, se recoge en el artículo 4, titulado *Fomento de la concurrencia*, donde el Legislador ha plasmado el principio de eficiencia (y también el de transparencia en el procedimiento) en la necesidad de consultar a tres empresas en determinados contratos menores de obras de más de 30.000 euros y en los de suministros y servicios que superen los 6.000 euros. Así su artículo expone que “...salvo que solo pueda ser prestado por un único empresario, se necesitará consultar al menos a tres empresas...”.

Como señalaba, esta medida tiene como finalidad ofrecer la mayor transparencia posible en la fase de preparación del contrato, obligando al poder adjudicador (“...salvo que solo pueda ser prestado por un único empresario...”) a consultar a, al menos, tres empresas. La consulta a las mismas y la concurrencia que se pueda generar, redundan en una mayor competencia que, cuanto menos, ofrecerá al poder adjudicador, diferentes alternativas que le ayuden a optimizar sus recursos en esta primera fase de preparación. Por tanto, la transparencia aquí plasmada, genera una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos¹².

¹² Sobre la posibilidad que ofrece la Norma de favorecer una gestión íntegra de los fondos públicos puede consultarse el Informe 38/09, de 1 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

Además de lo expuesto, se trata de una medida destinada a abrir el mercado de la contratación menor, siendo éste un mercado de gran dimensión práctica¹³.

Continuando con el análisis de las medidas concretas recogidas en esta primera fase del procedimiento administrativo de contratación pública, el artículo 6 relativo a los procedimientos negociados y simplificados, bajo el título *Documentación exigida en procedimientos negociados y simplificados* introduce una importante novedad de simplificación de trámites que exige un doble requisito para su efectividad práctica: por un lado, que no se haya constituido Mesa de contratación y, por otro lado, que el pliego de cláusulas administrativas particulares o el documento equivalente establezca esta posibilidad de simplificación.

Cumplíendose ambos, la medida permite a los licitadores que sustituyan la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos por la presentación de una declaración responsable suscrita por el licitador o su representante. En tal declaración, se reconocería que cumple los requisitos de capacidad, representación y solvencia exigidos y se comprometería a acreditarlos en caso de que fuera a ser propuesto como adjudicatario.

Por tanto, la obligación de presentar toda la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos únicamente sería exigible en el supuesto de resultar finalmente adjudicatario, simplificando así la necesidad de otorgar toda la documentación desde un primer momento.

Por último, dentro de esta primera fase, la LCSP regula en su artículo 7 las denominadas *Reservas sociales de contratos*; se regula la reserva especial de contratos de servicios, suministros y gestión de servicios públicos a favor de, por un lado, Centros Especiales de Empleo cuando, al menos, el 70 por 100 de los trabajadores afectados sean personas

¹³En este sentido se expresa, J.M.GIMENO FELIU en su artículo “*Se publica la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público. Alcance y significado (Hacia la simplificación administrativa y la eficiencia en la gestión)*”.

con discapacidad que no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales y, por otro lado, a Empresas de Inserción.

El importe mínimo y máximo de estas reservas sociales a aplicar sobre el importe total anual de su contratación de suministros y servicios se fijará anualmente por Ley de Presupuestos de Comunidad Autónoma, previendo la propia Ley en su Disposición Transitoria Cuarta que para el año 2011 los porcentajes previstos fueron de un 3% y un 8%, respectivamente y se redujeron a un 2% y 6% en el ejercicio 2012 (vid. Disposición Adicional Vigésimo Octava de la Ley 1/2012, de 20 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2012).

Esta medida obligatoria (el Legislador ha optado por su obligatoriedad y no por establecerlo de forma facultativa como se ha recogido en el TRLCSP) viene amparada por la Disposición Adicional Quinta del TRLCSP donde se prevé esta posibilidad de reserva de participación o de ejecución y, además, por la Directiva 2004/18/CE de Contratación Pública.

Las siguientes medidas, se enmarcan dentro del Capítulo III de la LCSP que abarca las fases de adjudicación, formalización y ejecución del contrato:

En relación con la primera de ellas y continuando con la búsqueda de la máxima eficiencia y simplificación posible, se introduce como novedad en el artículo 10 un procedimiento simplificado, denominado “*tramitación simplificada del procedimiento abierto*” tras la reforma operada por la Ley 3/2012, de 8 de marzo de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la adjudicación de contratos de suministro y de servicios por valor estimado inferior a 150.000 euros (excluyendo el Impuesto sobre Valor Añadido), y de obras inferior a 2.000.000 de euros (excluyéndose, en este caso, también el IVA).

En el citado artículo 10 se regulan, de forma novedosa, unos breves plazos de tramitación, en concreto, se recoge un plazo de presentación de proposiciones no inferior a diez días naturales ni superior a veinte desde la publicación del anuncio de

licitación. Respecto a este anuncio, cabe señalar la innovadora vía de publicarlo en el perfil de contratante, sustituyendo y surtiendo los mismos efectos que la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente (así se recoge en el artículo 142.4 del TRLCSP).

El siguiente de los plazos establecidos en el presente artículo es en el caso de que el licitador a cuyo favor recaiga la propuesta de adjudicación, hubiera sustituido la presentación de la documentación relativa a la capacidad, representación y solvencia por la ya explicada, declaración responsable, debiendo, en este caso, acreditar en el plazo de cinco días hábiles la posesión y validez de los documentos exigidos.

Por último, la adjudicación del contrato, se realizará en los diez días hábiles siguientes a la recepción de la documentación acreditativa del cumplimiento de las condiciones de aptitud para contratar. Del mismo modo, se recoge que, simultáneamente a la notificación, la adjudicación será publicada en el perfil de contratante.

2. Especial referencia a las medidas de simplificación y eficiencia en materia de contratación electrónica.

Tras la redacción del TRLCSP, en su Disposición adicional decimosexta, bajo el título de *“uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley”*, se regula el fomento y la preferencia en el uso de estos medios siempre que sea posible.

Así, primando su utilización se establece que las comunicaciones entre los órganos competentes para la resolución de los recursos o reclamaciones y los órganos de contratación y Entidades Contratantes, se realizarán -siempre que sea posible- por este tipo de medios.

Ello se regula con la finalidad de dar cumplimiento al principio de transparencia en la contratación y de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa permitiendo al ciudadano el acceso a información pública mediante el uso de estos medios.

De nuevo en la LCSP, el capítulo IV regula específicamente una serie de medidas de simplificación y eficiencia en materia de contratación electrónica. De este modo, los artículos 14, 15 y 16 de la LCSP se dedican a esta novedosa vía de contratación.

En cuanto al primero de los citados artículos, regula el plazo a partir del cual se entenderán rechazadas las notificaciones que sean realizadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos¹⁴, esto es, transcurridos diez días.

El plazo que regula este artículo 14 LCSP es un plazo reducido de cinco días frente a los diez días regulados en el citado artículo 28 en su punto 3º. Se entenderá, por tanto, que serán rechazadas las notificaciones “...cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición, transcurrieran cinco días naturales sin que se acceda a su contenido, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso”.

¹⁴ BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007.

II. Una aproximación al concepto de transparencia.

El principio de transparencia se configura, hoy en día, como un pilar básico dentro del Estado democrático. Sin embargo, al hablar de transparencia, en muchas ocasiones no se logra concretar o definir su ámbito de aplicación o extensión. Es un concepto que, a menudo, suele utilizarse por nuestra clase política pero que, pocos son los que se atreven a enmarcarlo en ámbitos concretos o llevarlo a la práctica en determinadas actuaciones.

No es por tanto, una tarea fácil su aplicación práctica, ni mucho menos su definición si tenemos en cuenta que la historia nos muestra como la formación de la voluntad política siempre ha estado marcada por un cierto oscurantismo o, como tradicionalmente, ha sido inherente a la burocracia administrativa cierta opacidad en su actuación.

Tras lo expuesto, una primera aproximación a este concepto debe realizarse centrándonos en la actuación del poder público, la toma de decisiones y el grado de publicidad y de acceso a la información que toda Administración otorgue al ciudadano, determinándose, de este modo, el cumplimiento o no de este principio esencial.

Al hablar del concepto de transparencia, el contexto en el que debe situarse es en el de las relaciones entre la Administración y los administrados o ciudadanos, generando en estos una mayor o menor confianza que, en gran medida, repercutirá directamente de la claridad con la que actúen los poderes públicos.

Si tenemos en cuenta que, a día de hoy, la confianza de la sociedad civil con sus dirigentes o políticos es un atributo que se echa en falta y que, en gran medida se ha visto reducida como consecuencia de los acontecimientos de corrupción que han ido incrementando en estos últimos años, gran parte de esa confianza se recuperaría otorgándole a la transparencia el papel esencial que le corresponde dentro de un Estado como el nuestro.

Así las cosas y, a pesar de la facilidad con la que, en multitud de ocasiones, hemos oído hablar a nuestros políticos de este principio, España es de los pocos países de la Unión Europea que todavía no posee una Ley que tenga por objeto regular la actividad transparente en el ejercicio del poder público. Ciertamente es que, durante la elaboración del presente estudio, se encuentra en tramitación parlamentaria un Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (PLT) del que se espera que, en este año 2013 se convierta en la Ley rectora de esta materia.

La ausencia de una regulación específica a este respecto genera que no exista una actividad pública plenamente abierta a la sociedad, sentando las bases de su actuación y su publicidad y, en consecuencia, derivan consecuencias tan indeseadas como la corrupción que puede llegar a producirse en el seno de la actividad pública.

Así, la transparencia se convierte en una herramienta de lucha contra la corrupción, evitando la ausencia de vacíos que puedan dar lugar a una actuación fraudulenta y oscura en la actuación pública, por ejemplo, en los procedimientos de contratación pública.

Por tanto, impulsando y regulando este principio, la falta de confianza que antes se exponía en las Instituciones y sus representantes se podría recuperar y devolver a los niveles que un Estado democrático debe ofrecer a sus ciudadanos.

Continuando con la aproximación a este concepto, y dejando al margen la relación existente entre transparencia y corrupción -ya que su análisis sería objeto de un estudio con mayor profundidad que las líneas que aquí se han expuesto-, si entramos en el ámbito de la contratación pública, aunque posteriormente se expondrá con mayor detenimiento, la transparencia es un principio que aparece, íntimamente ligado al concepto de publicidad ya que, como ha consagrado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), la obligación de transparencia para el ente adjudicador consiste en garantizar una publicidad adecuada, permitiéndose, de este modo, una mayor concurrencia de potenciales empresas adjudicatarias y el control de la imparcialidad en los procedimientos de adjudicación.

Además de la citada conexión que guarda con el concepto de publicidad, no sólo en el ámbito de la contratación pública expuesto si no, en toda la actuación administrativa en general, también se vincula con el derecho de los ciudadanos de acceso a la información, esto es, a la posibilidad de acceso a la información –salvo aquella que se limite legalmente- relativa a la actividad pública. Un derecho de acceso a la información que se convierte en un deber para las Instituciones Públicas de ofrecer la información pública de una manera fácilmente accesible, clara y real.

Por último, una mayor transparencia en la actuación pública también se conseguiría otorgando al ciudadano un papel activo en dicha actividad, esto es, fomentando su participación activa en la toma de decisiones.

Así las cosas, de lo expuesto y de acuerdo con la doctrina especializada en la materia¹⁵, podríamos resumir que este principio extiende sus efectos en:

- La publicidad que deben otorgar los poderes públicos en su actuación (desde la elaboración de leyes, normas... hasta la promulgación de los acuerdos de sus órganos decisorios);
- El derecho de los ciudadanos a acceder, formal y materialmente, a la información derivada de la actuación de los poderes públicos;
- El deber de las Instituciones Públicas de facilitar la citada información y de convertir en una realidad el acceso a la misma por parte de los administrados;
- El fomento de la participación de los ciudadanos en los procedimientos o procesos de adopción de decisiones.

Nos encontramos, por tanto, ante un principio que, puede servir como una herramienta esencial para la lucha contra la corrupción pública que, en consecuencia, lograría otorgar a los ciudadanos la confianza perdida en sus Instituciones Públicas y en sus representantes y, ante un principio que, se manifiesta en la obligación del poder público

¹⁵ Referencia a autores como ARENA, G. en su obra “Transparencia administrativa y democracia”; DYRBERG, Peter y su obra “El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias” o; COTINO, Lorenzo como autor de “Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa”.

de fomentar la publicidad en la actuación con sus administrados y, en el correlativo derecho de estos al acceso y participación a la información de interés público, salvaguardándose aquella información que, por razones de interés general, deba ser confidencial y restringida.

1. Aparición del principio de transparencia en nuestra legislación.

Como ya se ha expuesto anteriormente, España constituye uno Estados de la Unión Europea que, a día de hoy, carece de una Ley de Transparencia en vigor. Sin embargo, ello no ha sido óbice para que este principio sí haya sido recogido ya en ciertas normas estatales y autonómicas.

En primer lugar y por razones de jerarquía normativa, es necesario analizar los orígenes de este principio dentro de la normativa comunitaria. Fue a partir de los años 90 cuando la Unión Europea empezó a introducir el principio de transparencia como medio para disminuir la distancia que existía entre los ciudadanos europeos de los distintos estados miembros y las instituciones comunitarias.

A este respecto, fue pionero el ámbito medioambiental ya que, desde 1990 cuenta con la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente¹⁶. La citada Directiva imponía a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información sobre medio ambiente que estuviera en poder de las Administraciones Públicas sin que fuera necesario probar un interés determinado.

Se trataba, en aquel momento, de una primera expresión del principio de transparencia en su manifestación de derecho de acceso a la información pública. En 2003, la citada

¹⁶ Diario Oficial, núm. L 158, de 23 de junio de 1990.

Directiva fue sustituida por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003.

En materia de contratación pública, la Directiva de Contratación Pública en diversos de sus “*considerandos*” tiene muy presente el principio de transparencia en la actuación administrativa y en todo el procedimiento. Cabe destacar el considerando número 46 en el que se expone que: “*La adjudicación del contrato debe efectuarse basándose en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato... A fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en la adjudicación de los contratos, conviene establecer la obligación –consagrada por la jurisprudencia– de asegurar la transparencia necesaria para que cualquier licitador pueda informarse razonablemente de los criterios y modalidades que se aplicarán*”.

Analizando la citada Directiva y profundizando en su articulado, se observa como el principio de transparencia y los efectos que éste despliega se encuentran en diversos artículos, por ejemplo, como principio inspirador en la adjudicación de los contratos en su artículo 2; también se dedica el capítulo VI a las Normas de publicidad y de transparencia (artículos 35 y siguientes),...

Continuando en el ámbito comunitario, la jurisprudencia del TJUE en este sentido ha reconocido en diversas Sentencias¹⁷ la relación entre el principio de transparencia y el de igualdad de trato, de modo que, el primero garantiza el efecto práctico del segundo y procura que no se distorsionen las condiciones de competencia. Además, en su Sentencia “*Telaustria*”, el TJUE afirmó que, la obligación de transparencia se relaciona con la de garantizar la publicidad adecuada que debe otorgar el órgano adjudicador en todo procedimiento de contratación pública.

Entrando ya en el plano nacional, nuestra legislación estatal se hizo eco de este principio con un cierto retraso respecto de la comunitaria. Ciertamente es que pudo haberse

¹⁷ Entre otras: Sentencia de 7 de diciembre de 2000, *Telaustria y Telefonadress*, C-324/98; Sentencia de 21 de julio de 2005, *Coname*, C-231/03 y; de 13 de octubre de 2005, *Parking Brixen*, C-458/03.

introducido en el artículo 103 de la CE, artículo considerado como el eje sobre el que debe cimentarse la actuación administrativa -recordemos que este artículo nombra los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación-, sin embargo, no se hizo y aunque se pueda considerar que no se trata de un *numerus clausus* de principios rectores, el principio de transparencia no se recogió expresamente en nuestra máxima Norma.

Será en 1992 cuando, con la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹⁸ (en adelante, LRJPAC) aparece en su artículo 3 una transcripción prácticamente literal del citado artículo 103 de la CE, de modo que, esta vez sí que se decidió dar entrada, en concreto en el artículo 3.5 y en sede de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, al principio de transparencia y, junto a éste al de participación.

Así, en la LRJPAC también se reguló –en su artículo 37- el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encontraran en los archivos administrativos, tal artículo fue desarrollo del derecho que se preveía constitucionalmente en el artículo 105.b).

Posteriormente a la promulgación y entrada en vigor de esta Ley, se fue introduciendo, -en muchos casos con la finalidad de dar cumplimiento a Directivas europeas-, la transparencia como pilar básico en toda la actuación administrativa.

De este modo, destaca la Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas¹⁹. La citada Ley traspuso la directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas.

¹⁸ BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.

¹⁹ BOE núm. 81, de 4 de abril de 2007.

Su objeto es garantizar la transparencia de las relaciones financieras –con la finalidad de controlar las mismas- entre las Administraciones públicas, ya sean estatales, autonómicas o locales y las empresas públicas, suministrando información sobre la puesta a disposición de fondos por parte de las Administraciones públicas a estas empresas y evitar, de este modo, que se den abusos de posición de posición por parte de empresas que tienen reconocidos derechos especiales o exclusivos.

Además de lo anterior, en diversos sectores como, por ejemplo y en relación con el ámbito medioambiental ya citado a nivel europeo, nos encontramos con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; otro ejemplo sería la Ley 37/2007²⁰, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público y que recogió las pautas establecidas en la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público.

En el ámbito de la contratación pública como posteriormente se explicará con mayor detenimiento, fue en el año 2007 cuando con la promulgación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público se recogió este concepto como principio rector de la contratación pública, dentro del objeto y finalidad de la citada Ley.

Posteriormente, en el año de 2011, los avances en este sentido vinieron de la mano de la LES, esta Ley modificó el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales e introduciendo un instrumento de aseguramiento de la información y transparencia en materia de disciplina presupuestaria de las Entidades locales. Así, se habilitó al Ministerio de Economía y Hacienda a que, dándose determinadas condiciones, retuviera el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación

²⁰ BOE núm. 276, de 17 de noviembre de 2007.

en los tributos del Estado que le corresponda cuando las Entidades locales incumplieran la obligación de remitir la liquidación de sus respectivos presupuestos de cada año.

Continuando con los avances en la materia, en el año 2012, se publica la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera²¹ que destaca el principio de transparencia y lealtad institucional y establece los principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público y que estará orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera como garantía del crecimiento económico y creación de empleo.

Además, en la misma línea de introducir efectivamente este principio en la actividad pública y castigar su incumplimiento, se ha reformado recientemente el Código Penal por medio de la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social²² que, en materia de transparencia, viene a establecer un nuevo tipo penal –artículo 433 bis- que sanciona a la autoridad o funcionario público que lleve a cabo una conducta falseamiento o divulgación a terceros de la información de las cuentas públicas, de modo que, con su inclusión se pretende dotar de una mayor transparencia y veracidad en la información que refleja la situación económica de las entidades públicas.

Por último, será durante este año 2013 cuando vea la luz y entre en vigor la futura Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que, tiene varios precedentes como, la Proposición de Ley relativa a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, presentada por el Grupo Parlamentario Popular²³ en el año 2.011; también en ese mismo año, la Proposición de Ley de transparencia y

²¹ BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012.

²² BOE nº 312, de 28 de diciembre de 2012.

²³ BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-326-1, de 15 de julio de 2011.

acceso a la información pública presentada por el Grupo Parlamentario Socialista²⁴ y; un año más tarde, la Proposición de Ley sobre transparencia y lucha contra la corrupción presentada por el Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia²⁵ cuyo texto ha sido tenido en cuenta para la elaboración de la futura Ley de transparencia que se exponía al comienzo.

Así las cosas, desde la normativa comunitaria, avalada por la reiterada jurisprudencia del TJUE, hasta nuestra legislación estatal a este respecto, se hacen eco de la importancia de este principio en la actuación administrativa, sancionando las conductas que impidan su cumplimiento y, se consolida, paulatinamente, como uno de los pilares básicos en el desempeño de las funciones de los poderes públicos.

2. Especial referencia a la transparencia en el ámbito de la contratación pública. Los ejemplos del perfil de contratante y el Registro de Contratos del Sector Público.

En el ámbito de la contratación pública, como ya se viene poniendo de manifiesto y de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria emanada a este respecto, la aparición de este principio en los diferentes textos normativos ha sido un hecho y, en cuanto a este principio, fue novedosa la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público (derogada posteriormente por el TRLCSP).

El citado cuerpo legal, recogía en su primer artículo como principio rector en su actuación la *publicidad y transparencia de los procedimientos* de contratación pública, ofreciendo una garantía para el licitador y plasmando como exigencia procedimental dicha publicidad y transparencia.

²⁴ BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-10-1, de 27 de diciembre de 2011.

²⁵ BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-36-1, de 5 de marzo de 2012.

Además, la mencionada transparencia se configuraba en el artículo 123 –vigente artículo 139 TRLCSP- como una garantía para el licitador al establecerse que *los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia.*

Otra manifestación del principio de transparencia en la legislación de contratos nos lo proporciona la previsión contenida en el artículo 273 del TRLCSP conforme al cual, las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que intervengan en los procedimientos de contratación deberán abstenerse o podrán ser recusados en los términos previstos en los artículos 28 y 29 de la LRJPAC. De este modo, se busca la neutralidad e imparcialidad de las personas encargadas de dirigir o articular el procedimiento de contratación, mediante su abstención o recusación.

En nuestra legislación autonómica también se recogió expresamente una referencia a este principio en el artículo 3 de la LCSP de Aragón donde, del mismo modo que se plasmó el principio de eficiencia, se recoge como principio rector de la contratación pública, la actuación transparente de las entidades sometidas a esta Ley y, añade que tal actuación deberá realizarse, “...*respetando la jurisprudencia comunitaria...*”. Además, a diferencia de la Ley estatal, aquí se recoge una mención propia a la jurisprudencia comunitaria que, reitera lo ya expuesto anteriormente.

El perfil de contratante.

Una de las grandes novedades introducidas por la Ley 30/2007 fue la introducción del llamado *perfil de contratante*. Mediante la creación de esta figura, se estableció una sede electrónica que permite el acceso universal a la información relativa a la actividad contractual de los órganos de contratación del sector público.

Su creación se debe a la incorporación a nuestro Derecho del *perfil de comprador* previsto en el artículo 35 y en el anexo VIII de la Directiva 2004/18/CE.

Así, esta novedad respondía a la exigencia derivada, por un lado de la incorporación a nuestro Derecho de la Normativa europea y, por otro lado, al avance tecnológico e incremento en el uso de los medios telemáticos, otorgando una mayor transparencia en el ámbito de la contratación pública al administrado mediante la utilización de tales medios.

En concreto, el perfil de contratante se regulaba en el artículo 42 -vigente artículo 53 TRLCSP-, y se configura como una herramienta que permite introducir una mayor competencia y aumentar las posibilidades de acceso a la información publicada en los procedimientos de licitación, todo ello, redundando en una mayor transparencia que se manifiesta en un factible acceso a la información pública.

Se regula expresamente que, el perfil de contratante podría incluir datos e informaciones como los anuncios de información previa, las licitaciones abiertas o en curso, la documentación relativa a las mismas, contrataciones programadas... siendo obligatoria la publicación, en esta plataforma, de la adjudicación de los contratos.

De este modo, resulta interesante extraer el contenido que deberá aparecer, de forma obligatoria, en los diferentes perfiles de contratante:

- Tal y como ya se ha expuesto, es obligatoria la publicación de la adjudicación de los contratos (artículo 53.2 y 151.4 TRLCSP);
- El artículo 142.4 TRLCSP recoge como obligatoria la publicación de los anuncios de licitación. A lo anterior debe añadirse que, según establece el artículo 177.2, en los contratos no sujetos a regulación armonizada que puedan adjudicarse por procedimiento negociado por razón de su cuantía, deberá publicarse un anuncio de licitación cuando su valor estimado sea superior a los 200.000 euros en el caso de contrato de obras o, 60.000 euros cuando se trate de otros contratos;
- También se prevé obligatoria la publicación de la formalización de los contratos, a excepción de los contratos menores (artículo 154);

- En el artículo 37 se regula que deberá ser objeto de publicación en el perfil de contratante el acuerdo por el que se conservan los efectos de los contratos incursos en un supuesto especial de nulidad;
- La celebración de acuerdos marco (artículo 197.2 TRLCSP), sin perjuicio de su publicación en los diferentes Boletines Oficiales correspondientes;
- Las instrucciones internas de contratación también deberán ser objeto de publicación en el perfil de contratante (arts. 191.1.b y 192.3 TRLCSP, dependiendo si se tratan de poderes adjudicadores o, por el contrario, para el caso de otros entes, organismos y entidades del sector público);
- Para finalizar, en virtud del artículo 21 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, se establece la obligación de publicar la composición de las mesas de contratación con una antelación mínima de siete días a la reunión que deba celebrarse para la calificación de la documentación.

A lo anterior debe añadirse aquella información que, con carácter potestativo -artículo 53 TRLCSP-, prevé la Ley que pueda ser incluida en el perfil de contratante dependiendo del contenido que cada órgano de contratación decida publicar en su perfil.

En definitiva y desde el punto de vista de la transparencia, el perfil de contratante constituye desde su creación una nueva ventana que, complementando la información publicada en los respectivos Boletines Oficiales, contiene mayores obligaciones de publicidad y, en este sentido, incrementa y garantiza un mayor nivel de transparencia y de acceso público a la información relativa a la actividad contractual.

Se trata, por tanto, de un avance necesario en la llamada Sociedad de la Información y fruto de la importancia que, hoy en día, las nuevas tecnologías adquieren, sin descuidar que, junto a estos avances tecnológicos, la transparencia debe configurarse como una característica innata que dote de una mayor confianza a los ciudadanos en el uso de los medios electrónicos permitiendo el acceso a la información y a la gestión de la actividad pública por las diferentes Instituciones.

En nuestra Comunidad Autónoma, se dio cumplimiento al originario artículo 42 de la Ley 30/2007, mediante la Orden de 11 de junio de 2008, del Departamento de Presidencia²⁶, por la que se estableció el sistema informático “perfil de contratante” en el Portal del Gobierno de Aragón.

En este sentido, el Portal de Servicios del Gobierno de Aragón se creó para materializar el concepto de sede electrónica regulado previamente en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

De este modo, una vez introducido el perfil de contratante en el citado portal, éste se configura como el sistema de información global exigido por la Ley 30/2007 para la difusión de la información de la actividad contractual de la Administración de la Comunidad Autónoma, permitiéndose el acceso a los perfiles de contratante de los diversos Departamentos, Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público de la Administración Aragonesa.

El Registro de Contratos del Sector Público.

Otro ejemplo de transparencia y publicidad en materia de contratación pública es el Registro de Contratos del Sector Público como base para el acceso y la difusión de información pública contractual.

El vigente artículo 333 del TRLCSP, regula la creación y funcionamiento de un Registro de Contratos del Sector Público adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda en el que se inscribirán los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público sujetos a la Ley.

Expone el TRLCSP que, este Registro constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España y, como tal, el soporte para el

²⁶ BOA nº 82, de 17 de junio de 2008.

conocimiento; análisis e investigación de la contratación pública; para la estadística en materia de contratos públicos; para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de España en materia de información sobre la contratación pública; para las comunicaciones de los datos sobre contratos a otros órganos de la Administración que estén legalmente previstas y; en general, para la difusión pública de dicha información, de conformidad con el principio de transparencia.

A su vez, se añade que este Registro constituirá el instrumento de los poderes públicos para la revisión y mejora continua de los procedimientos y prácticas de la contratación pública, el análisis de la calidad, fiabilidad y eficiencia de sus proveedores y la supervisión de la competencia y transparencia en los mercados públicos.

Nótese el especial hincapié que manifiesta el Legislador en torno a la difusión de la información pública en la forma más transparente posible y en cuanto a la supervisión de la competencia y transparencia en los mercados públicos.

Se trata, por tanto, de un Registro administrativo, que no tiene carácter de exclusividad ya que la Ley permite la creación de tantos Registros de Contratos como cuantas Administraciones Públicas decidan instituirlos –artículo 333.6 TRLCSP- pero que, se constituye como el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en nuestro país –artículo 333.2 TRLCSP- y que permite cumplir las obligaciones estadísticas exigidas a nivel internacional.

El hecho de que se constituya como sistema central se consigue mediante la obligatoriedad de transmisión de información por parte de los órganos de contratación de todas las Administraciones públicas y entidades sujetas a la Ley. Así, deberán comunicar al Registro, los datos básicos de los contratos adjudicados, sus modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o precio, su importe final y extinción, siendo el contenido de dichas comunicaciones precisado mediante el Real Decreto 817/2009 en su artículo 31 y en el anexo I de este Real Decreto.

Además, en concordancia con el avance en el uso de las nuevas tecnologías, se prevé legalmente que tales comunicaciones de información se instrumenten por medios informáticos, electrónicos o telemáticos.

Una vez recopilada toda la información y teniendo en cuenta las limitaciones que imponen las normas sobre protección de datos de carácter personal, el Registro está obligado a facilitar el acceso público a los datos que no tengan el carácter de confidenciales y que no hayan sido previamente publicados de modo telemático. Este acceso se realiza de forma telemática a través de Internet.

Por tanto, una de las funciones propias de todo Registro, esto es, la función de publicidad se cumple y se regula con un considerable grado de transparencia, de ahí que se permita al administrado un perfecto conocimiento de los contratos celebrados por las Administraciones Públicas.

En nuestra Comunidad Autónoma, previo a la aprobación de la Ley 30/2007, se aprobó el Decreto 82/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crean el Registro Público de Contratos y el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón²⁷, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento (redacción vigente tras la aprobación del Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón).

Este Registro Público tiene como objeto el conocimiento de los contratos celebrados por la Administración, los organismos públicos, empresas y fundaciones del sector público a nivel autonómico.

En relación con la inclusión del principio de transparencia, la publicidad, la difusión y comunicación de la información recabada por este Registro, caben destacar las siguientes funciones, de acuerdo con el artículo 3 del citado Decreto 82/2006:

²⁷ BOA núm. 45, de 20 de abril de 2006.

- Facilitar datos de los contratos registrados a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón para la elaboración de su Memoria Anual;
- Informar a los órganos de contratación y al Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de las incidencias imputables a los contratistas que se produzcan en la ejecución de los contratos y que hayan dado lugar a la imposición de penalidades económicas o a la resolución del contrato, así como facilitar cualquier otra información de la que se tenga conocimiento en el Registro Público de Contratos que sea de interés para dichos órganos.
- Remitir a las Cortes de Aragón o, en su caso, al Tribunal de Cuentas y a la Cámara de Cuentas de Aragón los contratos sujetos a inscripción que por su naturaleza o cuantía hayan de ser sometidos a los mismos para su conocimiento y control, así como los documentos e información que dichos órganos soliciten.
- Proporcionar a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón la información que ésta le requiera para el ejercicio de sus funciones

Además de lo anterior, cabe destacar el artículo 10 relativo a la publicidad del Registro de Contratos donde se manifiesta la obligación de publicar periódicamente los datos obrantes en el mismo, a día de hoy, su divulgación y acceso se realiza por medios telemáticos a través del portal del Gobierno de Aragón.

En definitiva, el perfil de contratante y el desarrollo de los diversos Registros de Contratos del Sector Público son ejemplos de la búsqueda de transparencia en la contratación pública, de la difusión y de acceso a la información contractual y de la introducción de los medios electrónicos y telemáticos en los procedimientos de contratación pública.

Por ello, se puede afirmar que, en la actividad contractual administrativa y, en general en toda la actividad pública, la adaptación al avance tecnológico ha supuesto para las administraciones un considerable incremento de la transparencia y la publicidad y, como ya se expuso al inicio del presente estudio, la eficiencia en su actuación.

3. La incidencia práctica del concepto de transparencia en la actividad pública de la Administración Aragonesa.

Con mayor agilidad que otras Comunidades Autónomas, Aragón no ha sido una excepción a la incorporación de este principio en su legislación autonómica y, en general, en su aplicación práctica dentro de las Instituciones Públicas Aragonesas.

Últimamente se está trabajando en ello con la finalidad de permitir un mayor conocimiento y participación ciudadana que consiga devolver la confianza en las Instituciones y sus representantes. De este modo, a continuación, se exponen una serie de actuaciones que se han llevado y se están llevando a cabo y que, están permitiendo que, el adjetivo “transparente” aparezca ligado a la actividad pública aragonesa.

Así, dentro de la política aragonesa de transparencia y participación ciudadana, uno de los primeros pasos en la difusión de la información pública se consiguió mediante la creación de la plataforma electrónica “*Open Data*” (datos abiertos).

La introducción de la iniciativa *Open Data* en el contexto europeo aparece mediante la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público. En el plano nacional, se incorpora la reutilización de la información en el sector público en el marco legal a partir de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y su desarrollo reglamentario a través de la aprobación del Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Además, recientemente, se aprobó la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información mediante Resolución de 19 de febrero de 2013 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

Delimitado el contexto normativo, el Gobierno de Aragón, mediante Acuerdo de 17 de julio de 2012 ordena el inicio del proyecto de apertura de datos públicos –en cumplimiento de la citada Ley 37/2007- y se da luz verde a la plataforma *Open Data*.

Tal y como definió el Acuerdo del Consejo de Gobierno, el principal objetivo que se pretende conseguir es la generación de valor y riqueza económica a la sociedad, ya que las empresas y los ciudadanos particulares pueden aprovechar los recursos que la apertura de datos ofrece para enriquecerlos y generar nuevas aplicaciones y utilidades que sin los datos origen o de base no se podrían desarrollar.

Además, se pretende que tal apertura de datos se lleve a cabo de la mejor forma posible, muestra de ello es el resumen de buenas prácticas que para afrontar políticas de apertura de datos se adopta en la presente plataforma. Entre otras medidas, se establece la utilización de un vocabulario sencillo y accesible; la elaboración y presentación de datos de forma estructurada o; la educación en la utilización de tales datos a los ciudadanos.

De este modo, se alcanza un doble efecto positivo: por un lado, se genera una sociedad más y mejor informada que pueda acceder en condiciones a los datos públicos y, por otro lado, la apertura a la sociedad y su acceso a la información, se puede observar como una prueba necesaria para mejorar la confianza con sus Instituciones y representantes políticos.

Se trata de una iniciativa que, en continuo proceso de mejora, está logrando incorporar no sólo valores como la transparencia sino también la participación y colaboración de la sociedad en la Administración Aragonesa.

Además, continuando con la puesta en práctica del principio aquí objeto de estudio, se ha trabajado y mejorado –en un nuevo impulso del avance tecnológico- en la página web del Gobierno de Aragón²⁸ que, aparece con un formato más accesible y claro que permite al ciudadano buscar con mayor facilidad una información concreta.

En concreto, el Portal de Servicios del Gobierno de Aragón ofrece un apartado propio dedicado a la “Transparencia” permitiendo que, los ciudadanos conozcan e, incluso, participen en las decisiones públicas. En palabra de este propio Portal *“la transparencia*

²⁸ Véase en: <http://www.aragon.es>

busca informar y formar a una ciudadanía sensible, responsable y participativa, que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones y colabore activamente en el fomento de una sociedad mejor.

El formato que ofrece el Portal permite al usuario distinguir diversos ámbitos públicos como el relativo al Inventario General del Patrimonio de Aragón (inmuebles y vehículos), el Inventario de Entes de nuestra Comunidad o la relación de puestos de trabajo... Se consigue, en definitiva, una administración cercana y accesible para el ciudadano quien a través del uso de los medios electrónicos puede ser consciente de una serie de datos que, hasta hace relativamente poco tiempo, se consideraban desconocidos y difícilmente alcanzables.

Siguiendo un modelo muy similar al expuesto para la página web del Gobierno, las Cortes de Aragón presentaron, desde el pasado mes de marzo, una página web²⁹ que recoge una sección dedicada también a la transparencia en la que se pueden encontrar datos económicos, organizativos, contratos adjudicados por la Cámara... distribuidos en los siguientes apartados: (i) Diputados y Grupos Parlamentarios, donde se pueden comprobar datos como, la cantidad económica percibida por cada diputado, la declaración de actividades de los mismos o las subvenciones otorgadas a los distintos grupos parlamentarios; (ii) Información presupuestaria y estadística, recoge datos como el presupuesto anual destinado a esta Institución y; (iii) Secretaría General de Cortes que abarca el personal al servicio de las Cortes, su organigrama, funciones, etc...

Así, esta Institución no es ajena al debate que se genera, cada día más, en relación con el oscurantismo que rodea a nuestros representantes políticos y, por ello, se abre al ciudadano dotando de transparencia la sede parlamentaria, difundiendo y permitiendo el acceso a información que permita generar cauces de confianza entre representantes y representados.

²⁹ Véase en: <http://www.cortesaragon.es>

De hecho, esta participación se permite activamente, distinguiéndose también una sección dedicada a la “Participación” ciudadana, permitiéndose contactar con los representantes parlamentarios, obteniendo información sobre el acceso a las tribunas en las sesiones de plenos de la cámara o difundiendo las distintas redes sociales en las que se puede seguir la información de esta Institución.

Es, sin duda, un gran paso el llevado a cabo por el poder ejecutivo y por el legislativo al promover estas iniciativas acordes con la Sociedad de la Información, la Comunicación y las Nuevas Tecnologías y, aproximar sus Instituciones a los ciudadanos. Sin embargo, es necesario mantener la cercanía y profundizar en la ardua tarea de estrechar lazos con los mismos.

A nivel local, según demuestra el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos para el año 2012 y que fue presentado en enero de 2013 por la organización Transparencia Internacional España, las tres capitales de provincia de nuestra comunidad se encuentran: en el puesto cuarenta Huesca; Zaragoza en el puesto cuarenta y tres y; Teruel ocupa el puesto número ciento nueve sobre un total de ciento diez municipios.

En este estudio, se analizó el nivel de transparencia de las principales ciudades españolas atendiendo a diversos parámetros como las relaciones con los ciudadanos y la sociedad, la transparencia económico-financiera o la transparencia en las contrataciones de servicios.

Teniendo presente datos de esta misma índole elaborados en ejercicios anteriores, la ciudad de Zaragoza presentó un borrador inicial de Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información, el pasado 25 de junio de 2012. En su elaboración, se abrió un periodo de consultas para que los ciudadanos aportaran sus opiniones y, finalmente, fue aprobada el 14 de marzo de 2013, convirtiéndose en la primera capital de Aragón en aprobar una Ordenanza con esta finalidad.

Tras lo expuesto, se puede afirmar que las Administraciones Públicas Aragonesas en sus distintos niveles y siendo conscientes de la confianza que debe generarse en la

ciudadanía y, a su vez, en el derecho que a ésta le corresponde para acceder a la información pública, han apostado por la transparencia como medio de acceso y comunicación de su actividad diaria, utilizando para ello, el empleo de los medios que las nuevas tecnologías ponen a su disposición.

A su vez, tal y como fomentan las distintas Administraciones, es de vital importancia práctica que la difusión de la información se realice de manera comprensible y sencilla de entender por el conjunto de ciudadanos para que, realmente, pueda llegar a formarse una verdadera opinión pública que genere confianza y estreche la distancia que genera la opacidad entre las Instituciones y sus representados.

III. Conclusiones: El deber de buena gobernanza como horizonte de la transparencia y eficiencia.

A lo largo del presente trabajo se ha puesto de manifiesto la importancia de la eficiencia como principio que permite optimizar los recursos públicos y la transparencia como vía, para acercar la Administración y su actividad pública al administrado.

Ambos principios se enmarcan dentro de las exigencias que constituye y debe ofrecer todo Estado de Derecho como el nuestro y, además, debido a la nueva regulación que se está llevando a cabo en nuestro país en torno al concepto de gobernanza.

Así, el concepto de gobernanza cuyo origen podría afirmarse que proviene del derecho anglosajón, donde estaríamos hablando de “*governance*” o del derecho francés en el que sería “*gouvernance*”, se encuentra en continuo desarrollo en la Unión Europea y, en consecuencia, también está logrando incidir en nuestro país.

Al hablar de gobernanza, una primera toma de contacto con este concepto nos llevaría a definirlo, en palabras de la Real Academia Española, como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Del concepto que nos proporciona la RAE y siguiendo la opinión doctrinal de BAR CENDON sobre la gobernanza³⁰, puede afirmarse que, al definirse el mismo, se ha pretendido buscar un término que ofrezca algo más que la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno; estaríamos más bien, ante una forma concreta de ejercerla.

Una forma concreta que desplegaría sus efectos en diversas disciplinas, si bien, a nosotros nos atañe la perspectiva política y jurídica, siendo en este último plano, el

³⁰ BAR CENDON, Antonio en su obra “El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión”.

terreno en el que está adquiriendo más relevancia últimamente y donde tiene un largo camino todavía por recorrer hasta materializarse en Norma escrita.

Es, por tanto, en el mundo del Derecho donde debe asentarse y consolidarse una auténtica forma de gobernar que abarque principios como la transparencia, eficacia, publicidad, integridad o eficiencia. De este modo, gobernanza se podría ligar al concepto de buen gobierno, concepto tal, que pretendería ofrecer una democracia de calidad, con unos valores y principios no sólo formales si no, aplicados materialmente.

La definición del buen gobierno no resulta tarea fácil de abordar pero, dentro de su enmarcación en el buen funcionamiento y desarrollo de la actividad pública, estaría estrechamente relacionado con la debida y diligente actuación de los políticos y representantes de las distintas Instituciones públicas, respetando dicha actuación, valores no sólo jurídicos sino también, normas o conductas éticas y morales.

De este modo, el PLT dedica su Título II al “*buen gobierno*” regulando su ámbito de aplicación, principios éticos y de actuación, órganos competentes para sancionar, infracciones...

Así, se recoge el importante avance en la materia que supone esta Ley en nuestro país -aunque, previamente y a nivel autonómico, ya se habían publicado la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega³¹ y la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears³²- y en su Preámbulo viene a recoger que, principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma con rango de Ley y se regula la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos (en sentido amplio) que, con independencia del Gobierno del que formen parte o de la Administración en la que

³¹ DOG núm. 136, de 14 de Julio de 2006 y BOE núm. 198, de 19 de Agosto de 2006.

³² BOIB núm. 53, de 9 de abril de 2011.

presten sus servicios –ejercen en todo caso funciones públicas- deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta.

Entre los principios éticos y de actuación que deben regir la actuación pública de acuerdo con las pautas de buen gobierno, es destacable la obligación que se recoge de actuar con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo, con los principios de eficacia, economía y eficiencia y todo ello con el objetivo de satisfacer el interés general.

Del mismo modo, toda actuación estará basada en la buena fe y con dedicación al servicio público, absteniéndose de realizar cualquier conducta que sea contraria a estos principios. Además, deberán respetarse otros principios como el de imparcialidad o el principio de trato igualitario y no discriminatorio.

Destaca como novedad que, cuanto antecede se regula, por primera vez, bajo el sometimiento a un régimen sancionador que el propio PLT recoge y que detalla en su articulado.

En conclusión, el Legislador ha sido consciente de la importancia de conceptos como los que aquí se han expuesto y de la situación de desconfianza actual de la sociedad civil en sus representantes.

Por ello, en una labor de concienciación a los representantes públicos y a la actuación de las Instituciones y, además, en una muestra de otorgar de nuevo la confianza a los ciudadanos, elabora una Norma que recoja los principios y valores fundamentales de la actuación pública, siendo de especial trascendencia términos como eficiencia o transparencia, consolidándose como pilares fundamentales o ejes vertebradores de la gestión y la actividad de la Administración y, en definitiva, del buen gobierno.

Eficiencia como plasmación del imperativo constitucional que se impone a toda Administración en la utilización de los fondos públicos y, que se materializa en políticas de simplificación de costes, rentabilidad o agilización de trámites administrativos

fomentando la competencia y concurrencia en la contratación pública y, transparencia, no sólo formal sino también material, que permita ofrecer un grado de información de toda la actuación pública, de participación de la sociedad en la toma de decisiones y el reforzamiento de la confianza en el sistema democrático pudiendo servir, a su vez, como herramienta de lucha contra la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE, SIMON: *Diccionario de Economía*, Ed. Andrade, Lima, 2005.

ARENA, G.: *Transparencia administrativa y democracia*, Revista Vasca de Administración Pública, nº 37, 1993.

BAR CENDON, ANTONIO: *El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión*”, en Gestión y análisis de políticas públicas, 2001.

COTINO HUESO, LORENZO: *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*, 2003.

- *Transparencia y derecho de acceso a los documentos en la Constitución europea y en la realidad de su ejercicio*, Actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España, 2006.

DYRBERG, PETER: *El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 1997.

GARCÉS SANAGUSTÍN, M.: *Génesis del Derecho de la contratación pública en España. La adaptación permanente del ordenamiento jurídico español a las exigencias comunitarias. La demora en la ordenación de la legislación interna*, en libro colectivo *La contratación en el sector público tras la Ley 30/2007, de 30 de octubre*, Ed. Comares, Granada, 2009.

GIMENO FELIU, J.M.: *Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público, de 30 de octubre de 2007, en la regulación de la adjudicación de los contratos públicos*, Ed. Civitas, 2010.

- *Directiva Servicios y contratación pública. Hacia la simplificación administrativa*, Monografías, Revista Aragonesa Administración Pública, Monografías Revista Aragonesa Administración Pública núm. XII, 2010.

- *El principio de eficiencia*, en libro colectivo dirigido por SANTAMARIA PASTOR, Ed. La Ley, Madrid, 2011.
- *Las reformas legales de la Ley 30/2007, de contratos del sector público*, Ed. Civitas, 2011.
- *Nuevos escenarios de política de contratación pública en tiempos de crisis económica*, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 9, 2010.
- *El control de la contratación pública*, Ed. Civitas, 1995.

GONZÁLEZ-PÁRAMO y MARTÍNEZ-MURILLO, J.M.: *Disciplina presupuestaria, estabilidad macroeconómica y eficiencia de las finanzas públicas*, Papeles de economía española, núm. 100, 2004.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *La contratación pública en la Unión Europea*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2002.

PONCE SOLE, J.: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2001.

- *El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo*, UAB, Barcelona, 2001.

ROBBINS, STEPHEN P. y COULTER, MARY: *Administración*, Octava Edición, Ed. Pearson Educación, 2010.

SANMARTIN MORA, M.A.: *Las competencias en materia de contratación pública en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007: una oportunidad para desarrollar políticas propias*, en libro colectivo *Estatuto de Autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante un nuevo marco estatutario*, Zaragoza, 2010.

SANTAMARIA PASTOR, JUAN ALFONSO (y otros): *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Ed. La Ley, Madrid, 2010.

