



**Informe 1/2021, de 17 de mayo, del Consejo de Transparencia de Aragón, sobre la naturaleza y obligaciones de transparencia del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón**

**VISTA** la solicitud formulada por el Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) informa lo siguiente,

**I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 16 de abril de 2021 ha tenido entrada en el CTAR una solicitud de informe suscrita por el Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón (en adelante CPNA), en la que señala:

*«En el último pleno del CPNA celebrado el día 30 de marzo de 2021 se debatió sobre la necesidad o no de publicar las actas de las reuniones de los Plenos del Consejo en la página web del CPNA, así como en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, en el cual ya existe un enlace con la web del Consejo.*

*Cúmpleme informarle que la Resolución de 28 de noviembre de 2011, de la Dirección general de Conservación del Medio Natural, por la que se publica el Reglamento interno de funcionamiento del Consejo de Protección de la Naturaleza en Aragón (BOA 251 de 23/12/2011) establece lo siguiente:*



"(...)

*Artículo 9. Deberes de los miembros del Consejo.*

*1.-Son deberes de los miembros del Consejo:*

*(...)*

*b) Guardar secreto de las deliberaciones de las materias tratadas por el Pleno del Consejo o por las comisiones de trabajo.*

*(...)*

*Artículo 17. Carácter público de los acuerdos.*

*Los acuerdos del Pleno del Consejo serán públicos y cualquier persona podrá en todo momento consultarlos e informarse de los mismos en la sede del Consejo de Protección de la Naturaleza o a través de los medios disponibles para ello”.*

*Por su parte la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón establece en su artículo 57, Órganos de participación ciudadana lo siguiente:*

*“2. El funcionamiento de los **órganos de participación ciudadana** se regirá por el principio de transparencia. A tal fin, se publicarán en el Portal de Participación Ciudadana la convocatoria y el orden del día con carácter previo a la celebración de sus sesiones, así como el acta de cada sesión. No obstante, si alguno de los participantes manifestara que desea recibir dicha información a través de otros medios, se le remitirá por el medio que haya pedido, siempre que ello sea posible”.*



*En vista de lo anteriormente expuesto rogamos tenga a bien emitir su opinión jurídica sobre los temas expuestos, tal y como se resume:*

*Si este Consejo se considera un "órgano de participación ciudadana" en la línea de lo expresado en el Artículo 57 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y, por tanto, es necesaria la publicación en la página web del CPNA y en el Portal de Transparencia de las actas de los plenos del Consejo».*

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El artículo 37.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón (en adelante Ley 8/2015) configura al CTAR como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma de Aragón, velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizando el derecho de acceso a la información pública. Entre sus funciones, el apartado 3 del precepto, prevé que el Consejo pueda formular resoluciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones de transparencia que, lógicamente, podrán emitirse de oficio o a instancia de parte, como en este caso.

El Consejo de Transparencia de Aragón es así competente para emitir el informe solicitado.



**SEGUNDO.-** A los efectos de la publicidad de su actividad, la Ley 8/2015 establece dos categorías de órganos colegiados, en función de su naturaleza jurídica, composición y funciones:

En concreto, el Título II de la norma, que regula y garantiza la transparencia en la actividad pública, incorpora en su artículo 12, «*Información institucional y organizativa*», la siguiente previsión:

*«3. Las Administraciones públicas aragonesas publicarán, además, la siguiente información:*

*(...)*

*c) La relación de órganos colegiados adscritos, las normas por las que se rigen, así como los extractos de sus acuerdos. Asimismo, la relación de otros órganos colegiados en los que tenga participación, con independencia de la Administración a que estén adscritos».*

Por su parte, el artículo 57 de la norma, incluido en el Título III destinado a la participación ciudadana, señala:

*«Artículo 57.— Órganos de participación ciudadana.*

*1. Se publicarán en el Portal de Participación Ciudadana los órganos de participación ciudadana dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma. A efectos de su publicación, la creación, modificación y extinción de estos órganos deberá comunicarse al departamento competente en materia de participación ciudadana, indicando, en su caso, su finalidad, estructura, composición, funciones y demás aspectos esenciales de su régimen de funcionamiento.*



*2. El funcionamiento de los órganos de participación ciudadana se regirá por el principio de transparencia. A tal fin, se publicarán en el Portal de Participación Ciudadana la convocatoria y el orden del día con carácter previo a la celebración de sus sesiones, así como el acta de cada sesión. No obstante, si alguno de los participantes manifestara que desea recibir dicha información a través de otros medios, se le remitirá por el medio que haya pedido, siempre que ello sea posible.*

*3. El funcionamiento de los órganos de participación ciudadana se regirá por el principio de calidad. A tal efecto, el departamento competente en materia de participación ciudadana, de oficio o a iniciativa del órgano de participación ciudadana, evaluará la composición y funcionamiento de estos órganos».*

La publicidad activa para los primeros se limita a incluir, en el Portal de Transparencia que corresponda para cada sujeto obligado, la relación de órganos colegiados adscritos, la de otros órganos colegiados en los que tenga participación, las normas por las que se rigen y los extractos de sus acuerdos.

Ello sin perjuicio de que, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública —segundo eje de la transparencia pública— pueda solicitarse el acceso a todos los documentos generados por esos órganos colegiados: convocatorias, orden del día, actas, acuerdos, certificados etc. que, sin duda, son información pública a los efectos del artículo 3 h) de la Ley 8/2015.

Así lo ha reconocido este Consejo de Transparencia reiteradamente en sus Resoluciones e Informes, entre otras, Resoluciones 2/2017;



23/2017; 13/2019; 16/2020; 41/2020 e Informe 2/2020 en el que se aborda, entre otras cuestiones, la del acceso a las actas de los Tribunales de selección.

Sin embargo, en el caso de los órganos colegiados de participación ciudadana dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, el artículo 57 de la norma que se acaba de reproducir incorpora un plus de publicidad activa, de modo que se exige la publicación en el Portal de Participación Ciudadana —y no en el Portal de Transparencia, como se indica en la solicitud— no solo de la relación de órganos de esta naturaleza, sino también de las convocatorias y orden del día con carácter previo a la celebración de las sesiones, así como del acta de cada sesión.

No existe, a estos efectos, en la Ley 8/2015 una definición de lo que se entiende por «órganos de participación ciudadana», ni una relación o *numerus clausus* de los existentes, sin perjuicio de que sus notas caracterizadoras puedan extraerse tanto de la Exposición de motivos como del articulado de la norma.

Así, los «órganos de participación ciudadana» son uno de los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere el Capítulo IV de la Ley 8/2015, regulados en el artículo 52 del siguiente modo:

*«Artículo 52.— Instrumentos de participación ciudadana.*

*1. Las acciones destinadas a garantizar la participación ciudadana se desarrollarán a través de los instrumentos previstos en este capítulo, sin perjuicio de los demás que se establezcan en otras leyes sectoriales o normas reglamentarias.*



2. *El Gobierno de Aragón impulsará los instrumentos de participación ciudadana garantizando en su funcionamiento los principios de igualdad, accesibilidad, información, transparencia, pluralidad, tolerancia y corresponsabilidad».*

Por su parte, la Exposición de motivos de la Ley 8/2015 se refiere a estos instrumentos como los cauces que hacen efectiva la implicación activa de la ciudadanía en las políticas públicas, tanto para su adopción como para otras decisiones durante la ejecución de aquéllas.

En el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, accesible en la URL <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion>, estos órganos de participación ciudadana se definen como *«Espacios estables y permanentes de participación ciudadana, dependientes de los diferentes Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, que asumen funciones de consulta, asesoramiento y propuestas en determinadas políticas públicas»* y se posibilita un enlace a todos ellos estructurado según el Departamento al que están adscritos o vinculados.

**TERCERO.-** Sentado lo anterior, corresponde ahora determinar si el CPNA tienen la consideración de «órgano de participación ciudadana» a efectos de sus obligaciones de transparencia y, en concreto, de publicidad activa.

El CPNA se define en el artículo 1 del Texto Refundido de su Ley de creación, aprobado por Decreto Legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón (en adelante TRLCPNA), como



*«órgano colegiado, consultivo y de participación en materia de protección de la naturaleza y de utilización racional de sus recursos».*

Su composición es la siguiente (artículo 3 TRLCPNA):

*«1. El Consejo estará constituido por personas de reconocida competencia en las disciplinas relacionadas con el estudio, la protección y la gestión de los espacios naturales, nombradas por el titular del departamento competente en materia de medio ambiente, previa propuesta de las siguientes entidades:*

*a) Seis representantes designados por el Gobierno de Aragón de entre los departamentos con implicaciones en temas medioambientales y de sostenibilidad.*

*b) Un representante designado por cada uno de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón.*

*c) Un representante de cada una de las tres Diputaciones Provinciales aragonesas.*

*d) Dos representantes de las comarcas, elegidos por el Consejo de Cooperación Comarcal.*

*e) Un representante elegido de entre las principales asociaciones municipales aragonesas.*

*f) Tres representantes de la Universidad de Zaragoza.*

*g) Dos representantes de los centros públicos de investigación.*





*h) Tres representantes de las organizaciones sindicales más representativas, según lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley Orgánica de Libertad Sindical.*

*i) Tres representantes de las organizaciones empresariales más representativas de acuerdo con la ley.*

*j) Tres representantes de las organizaciones agrarias.*

*k) Un representante de la Confederación Hidrográfica del Ebro.*

*l) Cuatro representantes de las asociaciones de conservación de la naturaleza.*

*m) Dos representantes de las federaciones deportivas aragonesas relacionadas más directamente con el medio natural.*

*n) Un representante de las asociaciones de defensa del patrimonio cultural.*

*2. Las propuestas de las entidades mencionadas en las letras e), h), i), j), l), m) y n) se realizarán en reuniones convocadas por el departamento competente en materia de medio ambiente, a las que serán invitadas las entidades del sector correspondiente que cuenten con una mayor representación e implantación en Aragón».*

A la vista de estas previsiones, concurren en el CPNA las notas que permiten calificarlo, sin género de duda, como «órgano de participación ciudadana»: es un espacio estable y permanente, con amplia representación de la ciudadanía y con funciones de consulta,



asesoramiento y propuestas en materia de protección de la naturaleza y de utilización racional de sus recursos.

Así figura incluido en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, como uno de los treinta órganos de esta naturaleza adscritos en la actualidad al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (<http://mov-brs-01.aragon.es/cgi-bin/ORCO/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=ORCO&PIECE=ORCO&DOCR=15&SEC=ORCOAGA&RNG=10&SORT=DENO&SEPARADOR=&&TIPO-C=PARTICIPACION&op=Y&DEPA-C=MEDIO>).

En consecuencia, el CPNA encaja plenamente en la categoría de «órgano de participación ciudadana» y está sometido a las obligaciones en materia de publicidad activa recogidas en el artículo 57 de la Ley 8/2015; esto es, publicar en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón la convocatoria y el orden del día con carácter previo a la celebración de sus sesiones, así como el acta de cada sesión.

**CUARTO.-** No se plantean expresamente en el escrito de consulta cuestiones concretas sobre cómo publicar las actas del CPNA, pero de los antecedentes de la solicitud de informe se deduce una preocupación por una posible colisión entre la publicación de su contenido íntegro y el deber de secreto de las deliberaciones de las materias tratadas en el Pleno del Consejo.

El funcionamiento del CPNA, como órgano colegiado adscrito al Gobierno de Aragón, se rige por las previsiones contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículos 15 a 18); por las del Texto refundido de la Ley de la



Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio (artículos 25 a 31, en particular éste último, al encontrarnos ante un órgano colegiado en el que participan representantes de intereses sociales); y por las de su Reglamento interno de funcionamiento, publicado mediante Resolución de 28 de noviembre de 2011, de la Dirección General de Conservación del Medio Natural.

Respecto de las actas del CPNA, el artículo 15 de su Reglamento interno de funcionamiento señala:

*«Artículo 15. Convocatoria de las reuniones.*

*(...)*

*5.-De cada sesión que celebre el Pleno del Consejo se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados.*

*6.-En el acta figurará, a solicitud de los respectivos miembros del órgano, el sentido y la justificación de su voto. Asimismo, cualquier miembro tendrá derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que aporte en el acto, o en el plazo que señale el Presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma.*

*7.-Las actas se aprobarán en la misma o en la siguiente sesión, pudiendo no obstante, remitir el Secretario certificación sobre los*



*acuerdos específicos que se hayan adoptado, sin perjuicio de la ulterior aprobación del acta. En las certificaciones de acuerdos adoptados emitidas con anterioridad a la aprobación del acta se hará constar expresamente tal circunstancia».*

Como señala la solicitud de informe también son relevantes, al objeto del análisis, el contenido de los artículos 9 y 17 del Reglamento interno, reproducidos en los antecedentes de este Informe, y el 33, que señala:

*«Artículo 33. Publicidad de los informes.*

*Los informes y dictámenes emitidos por el Consejo de Protección de la Naturaleza serán objeto de la difusión y publicidad que se señale en el acuerdo por el que se procede a su aprobación, con respeto, en su caso, al cumplimiento de los deberes de confidencialidad contenidos en la normativa vigente, y sin perjuicio del carácter público de los mismos y, en consecuencia, del derecho a obtener la información precisa de ellos que ampara a los ciudadanos, tal como ha quedado establecido en el artículo 17 del presente Reglamento».*

Lo primero que hay que señalar es que, tras la entrada en vigor de la normativa de transparencia, todos los preceptos citados deben ser interpretados necesariamente a la luz de la misma, la cual se vertebra en torno a unas obligaciones mínimas de publicidad activa (entre las que se encuentra, como ya se ha señalado, la de publicar las convocatorias, orden del día y actas del CPNA) y una regla general de acceso a la información pública, que únicamente pueden ser moduladas o limitadas si se aplican, motivadamente y de forma



restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su acceso parcial o denegación.

En cuanto a cómo cohonestar el carácter reservado de las deliberaciones en el seno de los órganos colegiados con el marco normativo de la transparencia, podemos acudir a la doctrina contenida en la reciente Sentencia número 34/2020, de 17 de enero, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que en su Fundamento de Derecho Cuarto concluye:

*«[...] lo que contemplan ambos preceptos reglamentarios es el carácter reservado de las deliberaciones y de las actas de las deliberaciones desde una perspectiva interna, esto es, de vinculación a los miembros del Consejo en lo que se refiere a su funcionamiento interno, dentro de las relaciones del Consejo, ad intra, de modo que los vocales deben guardar secreto respecto a lo deliberado, pero no disponen ni establecen una reserva genérica o prohibición respecto a terceros o interesados, respecto a los que regirán, obviamente, las reglas generales contempladas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPAC o la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia».*

En conclusión, el deber de secreto de las deliberaciones de los miembros del CPNA lo es en su funcionamiento interno, pero no impide ni limita la publicidad activa de los documentos del órgano colegiado.

**QUINTO.-** Todas las consideraciones hechas hasta aquí no excluyen la posibilidad de que determinadas actas del CPNA contengan información afectada por los límites legales al derecho de acceso y a



la publicidad activa, contenidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), básica a estos efectos.

En todo caso, a la vista de las funciones atribuidas al CPNA no es probable que el contenido de sus actas afecte a los límites del artículo 14 de la Ley 19/2013 (seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública etc.).

El que parece más verosímil que pueda resultar afectado es el de la protección de los datos personales, puesto que las actas deben reflejar los nombres de las personas que participan en la reunión y pueden contener —si así se solicita por los intervinientes— las opiniones que expresan, el sentido y la justificación de su voto e, incluso, su voto particular.

Una cuestión análoga fue analizada por este Consejo de Transparencia en su Informe 2/2018, de 29 de octubre, emitido a solicitud del Ayuntamiento de Vera del Moncayo, relativo a la publicación de las actas de las sesiones del Pleno, cuyas consideraciones generales respecto a la protección de datos personales y su ponderación (Fundamento de Derecho Cuarto) se dan aquí por reproducidas.

Así, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos —categorías especiales de datos personales en la nueva terminología del Reglamento general de protección de datos—, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.



El resto de datos personales que pueden aparecer en las actas del CPNA podrán ser de dos tipos, en función de las personas potencialmente afectadas.

Por un lado, las personas que tienen la condición de miembros del CPNA, de quién son públicas la identidad e institución o colectivo al que representan, de forma que la publicidad de lo que dicen y votan no causa ningún perjuicio al derecho de protección de sus datos personales, e incluso es relevante que la ciudadanía en general lo pueda conocer, a los efectos de controlar la actividad y el comportamiento de las personas que representan a las distintas instituciones y colectivos en el órgano colegiado.

Por otro lado, estarían los datos de las personas invitadas a las sesiones, en atención de sus conocimientos técnicos y profesionales (posibilidad prevista en el artículo 14.4 del Reglamento interno de funcionamiento del CPNA). La identidad de estas personas, en principio, se puede divulgar, a los efectos del derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, si se tiene en cuenta que la publicidad activa comporta una mayor intensidad de difusión que el derecho de acceso, y que además de su identidad no se puede descartar que las actas reflejen también sus opiniones, parece aconsejable no hacer pública su identidad, salvo que consientan expresamente, y más si se tiene en cuenta que no concurre en sus intervenciones el interés público apuntado en el párrafo anterior, pues no son representantes de ninguna institución o colectivo.

La protección de la identidad de estas personas invitadas se puede hacer perfectamente de forma que no afecte a la integridad y la inteligibilidad de las actas, y sin perjuicio de que además del acta



publicada con aplicación de los límites, el CPNA siga poniendo a disposición de los miembros del Consejo el acta completa.

Por último, en cuanto a la necesidad de que las actas contengan el contenido completo de las deliberaciones, ni la normativa de transparencia ni la normativa del CPNA prevén un detalle de esta naturaleza (a «*los puntos principales de las deliberaciones*» se refiere con carácter general el artículo 15 de su Reglamento interno de funcionamiento), por lo que puede concluirse que es suficiente con incluir en las actas un resumen de las deliberaciones previas a los acuerdos.

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

### **III. INFORMA**

- 1) El Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón encaja plenamente en la categoría de «órgano de participación ciudadana» y está sometido a las obligaciones en materia de publicidad activa recogidas en el artículo 57 de la Ley 8/2015; esto es, publicar en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón (accesible desde <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion>) la convocatoria y el orden del día con carácter previo a la celebración de sus sesiones, así como el acta de cada sesión.





- 2) El deber de secreto de las deliberaciones de los miembros del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón lo es en su funcionamiento interno, pero no impide ni limita la publicidad activa de los documentos del órgano colegiado.
- 3) La anonimización o disociación de los datos personales que obren en la información a publicar, cuando proceda, debe realizarse previa aplicación de las reglas de ponderación previstas en el artículo 15 de la Ley 19/2013, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Quinto de este Informe, sin que sea preciso recoger en las actas – con carácter general– la literalidad y el detalle de las deliberaciones.

## **EL PRESIDENTE DEL CONSEJO**

**Jesús Colás Tenas**

## **LA SECRETARIA**

**Ana Isabel Beltrán Gómez**