



Informe 2/2018, de 29 de octubre, del Consejo de Transparencia de Aragón, emitido a solicitud del Ayuntamiento de Vera del Moncayo, relativo a la publicación de las actas de las sesiones del Pleno.

VISTA la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Vera del Moncayo, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) informa lo siguiente,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 17 de agosto de 2018 tuvo entrada en el CTAR una solicitud de informe suscrita por la Secretaria del Ayuntamiento de Vera del Moncayo, en la que señala:

- a)** Que se solicita informe relativo a obligación de publicación de las actas de las sesiones del Pleno en el apartado de Transparencia de la web del Ayuntamiento, ya que la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) establece esta obligación en relación con los acuerdos plenarios.
- b)** Que se suscita la duda acerca de si las actas del Pleno, debido al carácter público de las sesiones, han de publicarse en su integridad –incluyendo mociones, propuestas y debates que se



susciten— o bien han de anonimizarse, o bien han de publicarse únicamente los acuerdos, sin las deliberaciones.

- c) Que esta Corporación viene dando publicidad al texto íntegro de los borradores de las Actas de las sesiones que celebra el Pleno Corporativo, en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento y en el Tablón de Anuncios de la sede electrónica, en cuanto estos borradores son redactados y antes de que se produzca la aprobación de dichos borradores en la sesión plenaria siguiente. Se cuestiona el Ayuntamiento de Vera del Moncayo si es correcta esta forma de proceder.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 37.1 de la 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.- El artículo 4 de la Ley 8/2015 establece los sujetos obligados en materia de transparencia pública, entre los que se encuentran en su apartado 1.c) las entidades que integran la Administración local aragonesa.

El artículo 11 de la Ley 8/2015 establece que las entidades enumeradas en el artículo 4 publicarán de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible y actualizada, la información pública cuyo conocimiento garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas, y como mínimo la incluida en el capítulo II del Título II.

TERCERO.- En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento de Vera del Moncayo, la obligación de publicar por normativa de transparencia las actas del Pleno municipal, el artículo 13 de la Ley 8/2015 —dedicado a la transparencia política— exige la publicación de los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno que tengan especial relevancia. Por su parte, el artículo 15.1.g) prevé la obligación de publicar las iniciativas aprobadas por los plenos municipales, incluidas las acciones puestas en marcha para su cumplimiento. La publicación íntegra de las actas de las sesiones plenarias no constituye, por tanto, una obligación de publicidad activa conforme a la Ley 8/2015, al contrario de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, como Andalucía, cuya Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, recoge en su artículo 10 la obligación de publicar las actas de las sesiones plenarias.



No obstante, no puede obviarse la previsión que el artículo 11 realiza en su apartado 2 respecto a que *«Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo tienen carácter de mínimas y generales y se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad activa. En el supuesto de que el régimen establecido en la disposición específica sea más reducido prevalecerá la aplicación de lo establecido en este capítulo»*. De este modo, las obligaciones establecidas por la Ley 8/2015 no se formulan como un catálogo cerrado y excluyente, sino que se configuran como un régimen mínimo en materia de publicidad activa, que puede verse ampliado por las previsiones establecidas en regímenes específicos de acceso a la información, o de forma voluntaria por los sujetos obligados.

Una vez expuestas las exigencias en materia de transparencia en esta materia, ha de señalarse que las cuestiones planteadas no pueden abordarse sin tener en cuenta la normativa de régimen local, previa a la aprobación de la legislación en materia de transparencia. Ésta ya contenía previsiones específicas relativas tanto al principio de publicidad, como al derecho a la información.

Así, el artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante Ley 7/1985) establece que *«Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local»*; y el artículo 70 establece que *«Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar*



al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta».

De forma más específica, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante ROF), establece que la Corporación dará publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados.

Por su parte, los artículos 132, 133 y 134 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, abordan la formalización de los acuerdos. En el primero de ellos se regula el acta municipal como documento administrativo donde se recogen de forma auténtica las deliberaciones y acuerdos de los órganos colegiados municipales, con el siguiente tenor:

«1. De todas las sesiones de los órganos colegiados se levantará acta en la que constará, como mínimo, el lugar de la reunión, la fecha y hora de comienzo y terminación de la sesión, los nombres de quien la presida y de los restantes miembros asistentes a la misma, su carácter ordinario o extraordinario, los asuntos debatidos, con expresión sucinta, en las sesiones plenarias, de las opiniones emitidas, indicación del sentido de los votos y los acuerdos adoptados, así como aquellas otras incidencias acaecidas o detalles que se consideren necesarios para reflejar lo sucedido en la sesión».



En definitiva, en lo que respecta a las exigencias de las normas de transparencia, sería suficiente con dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 8/2015, respecto a los acuerdos de especial relevancia adoptados por los órganos de gobierno, y en el artículo 15 sobre las iniciativas aprobadas por los Plenos municipales, sin perjuicio de que el Ayuntamiento, en cumplimiento de la normativa local, publique las actas de las sesiones del Pleno en los términos expuestos.

CUARTO.- La segunda de las dudas planteadas se refiere a obligación de anonimizar o disociar los datos de carácter personal que pudieran obrar en las actas; así como la corrección de publicar únicamente los acuerdos, sin las deliberaciones, atendiendo también a la protección de datos.

La cuestión relativa a la protección de los datos de carácter personal planteada por el Ayuntamiento de Vera del Moncayo está expresamente contemplada en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013) también en relación con las obligaciones de publicidad activa. El artículo 5.3 prevé la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, 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.



De manera más extensa, el artículo 15 establece:

«1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del



interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.



5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso».

La publicación de la información sometida a publicidad activa debe adecuarse a estas reglas de ponderación, para lograr el correcto equilibrio entre la protección de los derechos de carácter personal y la publicidad de determinadas informaciones.

Las dudas suscitadas por la aplicación de este precepto han llevado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España a adoptar, junto a la Agencia Española de Protección de Datos, el Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio:

«El proceso de aplicación de estas normas comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).

II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o



administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o



la actividad pública del órgano, o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la Ley 19/2013.

V. Finalmente, una vez realizados los pasos anteriores, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14 Ley 19/2013».

Estas reglas de ponderación, definidas en la Ley 19/2013 respecto a las obligaciones establecidas en ésta, obligan a un análisis previo de la información y de los datos de carácter personal afectados por la difusión de ésta, así como de su carácter. De este modo, se evita una anonimización indiscriminada de todos los datos personales obrantes.

Ahora bien, tal como se ha expuesto en el Fundamento anterior, nos encontramos, ante una dualidad de regímenes relativos a la publicidad en el ámbito local, cuya articulación resulta en ocasiones compleja. Si bien las previsiones de la legislación local constituyen un régimen especial en materia de transparencia, no puede ignorarse el cambio de paradigma que, en materia de transparencia, ha operado la aprobación de la Ley 19/2013, y en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 8/2015. De este modo, y como ha señalado este Consejo en varias de sus Resoluciones (Resolución 5/2018, de 5 de febrero, Resolución 17/2018, de 16 de abril ó 29/2018, de 21 de mayo), los principios de las normas de transparencia están llamados a proyectarse sobre el conjunto del ordenamiento jurídico.



El Preámbulo de la Ley 19/2013 expresa con claridad esta idea al referirse a la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno como los ejes fundamentales de toda acción política y afirmar, que *«Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos»*. La convivencia que ahora se produce entre las normas de transparencia y el resto de los regímenes específicos de publicidad y acceso a la información existentes conlleva una tarea de integración, pero al mismo tiempo, permite la actualización y adaptación de estos últimos al modelo de buena gobernanza al que se refieren tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015. Es decir, las reglas de ponderación señaladas pueden constituir una herramienta válida a la hora de determinar qué datos personales pueden ser susceptibles de publicación, también en aquellos casos en que esta obligación resulte de la aplicación de la normativa local.

Son numerosos los pronunciamientos de la Agencia Española de Protección de Datos, entre ellos la Resolución 596/2003, de 4 de noviembre, el Informe núm. 0660/2008 (también el 526/2009, el 202/2009 y el 0310/2016); así como de la Agencia Catalana de Protección de Datos, Recomendación 1/2008, Informe 4/2008 (también el 13 y 15/2008, y el 36/2009), Recomendación 2/2008, de 25 de abril, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de



Madrid, sobre publicación de datos personales en boletines y diarios oficiales en Internet y en sitios Web, que analizan diversos aspectos en relación con los datos personales contenidos en las actas de las sesiones de las entidades locales, la mayor parte de ellos anteriores a la entrada en vigor de las Leyes de Transparencia en nuestro país.

De estos pronunciamientos, y sin que tenga carácter exhaustivo, cabría hacer un resumen general acerca de los datos de carácter personal, contenidos en las actas de las sesiones plenarias de las entidades locales, que pueden ser objeto de difusión:

- a) Los datos personales referidos a los cargos corporativos (el nombre, apellidos y el cargo de los concejales o el nombre y apellidos del secretario de la corporación).
- b) Los datos que cuenten con una norma, con rango de ley, que habilite para la cesión de los datos. Así la legislación de contratos del sector público, la de urbanismo y medio ambiente, la de función pública, entre otras.
- c) Los datos que sean recogidos, o vayan a ser incorporados, de una fuente accesible al público. Es el caso de otorgamiento de licencias urbanísticas, o de subvenciones, que por prescripción legal hayan de ser publicados en el boletín oficial.

Hay que hacer referencia también a los pronunciamientos, más recientes, de los Comisionados de transparencia –bien en reclamaciones en materia de derecho de acceso, bien en denuncias de publicidad activa–, en los que se realizan análisis específicos en materia de protección de datos personales. Con carácter igualmente no exhaustivo, pueden apuntarse las siguientes conclusiones:



- d) Los destinatarios de los servicios sociales tienen derecho a que no se difunda la información que los afecta en esta calidad (Resolución 271/2017 GAIP).
- e) La identidad de las personas autoras de los informes de la Administración es un dato meramente identificativo relacionado con el funcionamiento administrativo (Resolución 194/2017 GAIP). De igual modo, los responsables que han instruido un procedimiento sancionador (Resolución 15/2018 CTAR).
- f) La dirección de las fincas expropiadas y el precio justo pagado por la Administración para su expropiación no son datos protegidos (Resolución 1/2017 GAIP).

En el resto de supuestos en que la cesión de datos no esté permitida, y una vez realizada la ponderación a la que obliga el artículo 15 de la Ley 19/2013, se podrá publicar suprimiendo o anonimizando los datos, esto es, llevando a cabo la disociación de los mismos de forma que la información contenida en el acta no se pueda asociar a una persona identificada o identificable.

En cuanto a la necesidad de publicar el contenido completo de las deliberaciones, como ya se ha señalado, ni la normativa de transparencia ni la local prevén un detalle de esta naturaleza, antes al contrario, el ROF habla de «*publicidad resumida*», por lo que puede concluirse que es suficiente con publicar un resumen de las deliberaciones previas a los acuerdos.

QUINTO.- Por último, respecto a la práctica que realiza el Ayuntamiento de Vera de Moncayo de publicar los borradores de las actas en cuanto son redactados y antes de su aprobación, ésta daría



cumplimiento a las exigencias contenidas en la Ley 8/2015 siempre que refleje los acuerdos e iniciativas adoptadas y se adopten las medidas de protección de datos de carácter personal que se han expuesto. En todo caso, constituye una buena práctica de transparencia voluntaria, pues permite a la ciudadanía conocer el contenido de los acuerdos e iniciativas adoptados antes de su votación en la sesión ordinaria siguiente.

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

La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, no exige la publicación del texto íntegro de las actas de los Plenos municipales, sino únicamente los acuerdos de los órganos de gobierno y las iniciativas adoptadas por el Pleno. Ello no obstante, la publicación del texto íntegro de las actas de los Plenos, o del borrador previo, por las entidades locales, constituye una buena práctica de transparencia voluntaria.

La anonimización o disociación de los datos personales que obren en la información a publicar, debe realizarse previa aplicación de las reglas de ponderación previstas en el artículo 15 de la Ley 19/2013 y



de acuerdo con los criterios y doctrina emanada de los Comisionados de transparencia y las Agencias de Protección de datos, sin que sea preciso recoger en la publicación de las actas la literalidad y el detalle de las deliberaciones.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO

P.S

Consta la firma

Vega Estella Izquierdo

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez