

INFORME JURÍDIC SOBRE LA PUBLICITAT DE LES ACTES DE LA COMISSIÓ DE TRANSPARÈNCIA

I. ANTECEDENTS

1. En data 25 de juny de 2015 la Secretaria General va emetre una nota "En relació al caracter públic o no i la naturalesa jurídica de les Comissions Informatives Municipals."
2. En la sessió del mes de setembre de 2018 de la Comissió de Transparència el grup municipal de la Crida per Lleida-CUP demana que es publiquin les actes de la comissió.
3. En data 6 d'octubre de 2018, aquesta petició es trasllada per la presidència de la Comissió a la Secretaria General, la qual emet un informe jurídic sobre l'adequació a la legalitat de la publicació de les actes de la Comissió Especial de la Transparència.
4. El present informe s'emet per advocada col·legiada (núm. 1272 del Col·legi de l'Advocacia de Lleida, Esther Sancho i Cepero) a petició del grup municipal Crida per Lleida-CUP

II. LEGISLACIÓ APLICABLE

5. Resulta d'aplicació la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL); el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLCAT); el Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF); la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment administratiu comú de les administracions públiques; així com la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIP).
6. Examinada la normativa anterior així com diferents resolucions i dictàmens de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) hem de diferenciar clarament la qüestió del caràcter públic de les sessions dels diferents òrgans municipals de la qüestió de la publicitat dels seus acords i deliberacions.

7. Així, en primer lloc, sobre la publicitat de les sessions dels diferents òrgans que, sigui preceptivament o facultativa, puguin formar part de l'organització corporativa, cal diferenciar:

A) Òrgans amb sessions obligatòriament públiques:

8. Ho són les sessions del Ple atès allò disposat per l'article 156 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
9. Segons aquest precepte les sessions del Ple seran públiques, excepte que per majoria absoluta dels membres electes es declari el secret del debat i la votació d'aquells assumptes que puguin afectar el dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar o a la pròpia imatge.
10. En idèntic sentit, l'article 70.1 de la Llei reguladora de les bases de règim local i els articles 88 i 227.1 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals.
11. Igualment públiques són les sessions dels òrgans de participació d'acord amb l'article 156.2 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
12. Podran ser públiques, a més a més, les sessions de la resta d'òrgans complementaris que puguin preveure els reglaments orgànics municipals en els termes que estableixi la legislació, la reglamentació o el corresponent acord plenari pel qual es regeixin (article 227.3 ROF).

B) Òrgans amb sessions no públiques:

13. Pel que fa a les sessions de la Junta de Govern Local, el mateix article 156 de la Llei municipal estableix que no són públiques, com també preveuen els articles 70.1 segon paràgraf de la LRBRL i els articles 113.1 b) i 227.2 del ROF, sense perjudici de la publicitat i comunicació a l'Administració estatal i l'autonòmica dels acords adoptats, i de la remissió d'una còpia de l'acta a tots els membres de la corporació.
14. D'altra banda, tampoc són públiques les sessions de les comissions informatives, sense perjudici de la possibilitat de convocar-se, només a l'efecte d'escoltar o rebre informe amb relació a un assumpte concret, a representants de determinades associacions o entitats interessades (article 227.2 ROF).

C) Elements comuns dels òrgans amb els dos tipus de sessions:

15. Independentment del caràcter públic o no de les sessions d'aquests òrgans col·legiats municipals, de totes les sessions s'ha d'aixecar una acta, entesa com a document on es recull el debat i la votació dels acords, a més de la part dispositiva o resolutiva d'aquests acords.
16. Aquesta acta un cop aprovada s'ha de transcriure en el llibre d'actes corresponent, autoritzant-la amb la signatures de l'alcalde o president de l'òrgan i del secretari (articles 110 i 111 LMRLC, i 109 ROF).
17. Doncs bé, qüestió diferent al caràcter públic o no de les sessions dels òrgans col·legiats, és l'obligació que pesa sobre les corporacions locals de publicar o notificar car, segons els casos, els acords que adoptin, establerta en els articles 70.2 LRBRL, 155.1 TRLMC, i 81.1.g), 196 i 229.2 ROF; obligació que arriba tant als acords del Ple com als que adopta la Junta de Govern, amb independència que les sessions hagin estat o no públiques.
18. Així, l'article 70.2 LRBRL estableix que "*els acords que adoptin les corporacions locals es publiquen o notifiquen en la forma prevista per la Llei* ", mandat que respon al dret d'informació i de participació política dels ciutadans i a l'obligació de divulgació de les activitats de la corporació.
19. També respon al principi de publicitat dels actes administratius establert en l'article 45.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment administratiu comú de les administracions públiques, que estableix que: "*Els actes administratius seran objecte de publicació quan així ho estableixin les normes reguladores de cada procediment o quan ho aconsellin raons de interès públic apreciades per l'òrgan competent* ".
20. Per la seva banda, l'article 229.2 ROF va més enllà en exigir que la corporació, "*sense perjudici del que disposa l'article 70.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, (...) donarà publicitat resumida del contingut de les sessions plenàries i de tots els acords del Ple i de la Comissió de Govern, així com de les resolucions de l'Alcalde i les que per la seva delegació dictin els delegats* ".
21. El fet que el ROF obligui a la publicació d'un resum o extracte del contingut de les sessions plenàries i de comissió de govern, no significa que prohibeixi la publicitat de les actes d'altres òrgans, simplement parla de l'obligació de publicar-ne com a mínim un resum o extracte del contingut de la sessió d'aquests òrgans esmentats.

22. Per la qual cosa, tants els òrgans municipals que tenen sessions amb caràcter públic com els que les celebren amb caràcter reservat, no públic, tenen en comú que han d'aixecar una acta i que aquesta pot ser objecte de publicació en base als preceptes legals transcrits que no prohibeixen en cap cas la publicació de les actes de les sessions no públiques, sinó que ans el contrari preveuen la publicació de les actes de la comissió de govern encara que les seves sessions siguin reservades.
23. Als anteriors preceptes de règim local i procediment administratiu cal afegir la normativa que en matèria de transparència ha de ser respectada per les entitats locals.
24. L'article 8.1 de la Llei de transparència estableix que *"L'Administració pública, en aplicació del principi de transparència, ha de fer pública la informació relativa a:*
- a) L'organització institucional i l'estructura administrativa.*
 - b) La gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial.*
 - c) Les decisions i les actuacions amb una rellevància jurídica especial.*
 - d) La plantilla, la relació de llocs de treball i el règim retributiu.*
 - e) Els procediments administratius relacionats amb l'exercici de les seves competències.*
 - f) Els contractes i els convenis.*
 - g) Les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i els ajuts públics.*
 - h) Els informes i els estudis.*
 - i) Els plans, els programes i les memòries generals.*
 - j) La informació estadística.*
 - k) La informació geogràfica.*
 - l) Les matèries i les actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma.*
 - m) Qualsevol matèria d'interès públic, i les informacions que siguin demanades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública."*
25. Essent evident que els continguts de les sessions d'una Comissió de Transparència afecten a matèries relacionades en l'anterior llistat que, per mor de la lletra m) es fixa amb caràcter de numerus apertus en favor del principi de transparència.
26. En aquest sentit, cal recordar que l'article 7.2 de la Llei de transparència preveu que *"El principi de transparència s'ha d'interpretar i aplicar en tots els casos de manera preferent. Qualsevol limitació en l'aplicació del principi de transparència s'ha de fonamentar en un límit o una excepció expressament establerts per una norma amb rang de llei."*

27. Dit d'una altra manera, la publicitat de la informació pública ha de ser la norma i la seva reserva o limitació l'excepció. Excepció que ha de comptar amb una norma que, en aquest cas, prohibís de forma expressa publicar les actes de les sessions no públiques, la qual cosa no succeeix sinó tot el contrari.

d) Límits a la publicitat de les actes dels òrgans municipals:

28. L'article 20 de la LTAIP preveu els següents principis generals respecte els límits d'accés a la informació pública:

"1. El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis.

2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia.

3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació.

4. Els límits al dret d'accés a la informació pública s'han d'aplicar d'acord amb els principis d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat."

29. En quant als límits concrets previstos a l'article 21.1 de la mateixa Llei, són aquells que operen quan la divulgació de la informació comporta un perjudici per a:

a) La seguretat pública.

b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries.

c) El secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei.

d) El principi d'igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva.

e) Els drets dels menors d'edat.

f) La intimitat i els altres drets privats legítims.

g) El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial.

30. I en quant a la protecció de dades personals, l'article 24.1 de la LTAIP dicta que "S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració

que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.”

31. Aplicat tot aquest règim a les actes de les sessions de la Comissió de Transparència, s’ha vingut interpretant per diverses resolucions i dictàmens de la GAIP en sentit favorable a la seva publicitat com ara la Resolució 338/2017, de 6 d’octubre o la Resolució 148/2017, de 10 de maig. Resol aquesta darrera que:

“Si bé segons l’article 70.1 de la Llei 7/1985, de 2 d’abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), les sessions de la Junta de Govern Local no són públiques, cap precepte d’aquesta Llei ni de la resta de la legislació de règim local vigent a Catalunya contenen cap mena de pronunciament de reserva o confidencialitat de les seves actes. Cal entendre, per tant, que el caràcter no públic de les seves sessions és únicament als efectes d’evitar interferències externes al seu desenvolupament i no impedeix que un cop celebrades qualsevol persona pugui conèixer els acords adoptats i la referència a les votacions i a les deliberacions que s’hagi pogut reflectir a l’acta corresponent.”

32. Per últim, en quant als límits a observar a l’hora de procedir a la publicació de les actes de la comissió, la mateixa GAIP resol en la mateixa resolució:

“A les actes de la Junta de Govern Local i de la Comissió de Seguiment hi poden constar, certament, dades personals i cal fer algunes consideracions sobre la procedència i sobre la necessitat de protegir-les:

- No és procedent tatxar o protegir les dades personals relatives a la identitat dels seus membres (que tenen la condició d’electes), doncs es tracta de dades que ja són públiques i, a més, el sentit del seu vot i les seves intervencions, en la mida que siguin reflectides a les actes, tenen una rellevància pública inqüestionable.

- Pot ser escaient protegir la identitat de terceres persones (físiques, ja que les jurídiques no tenen dades personals) citades a les actes; aquesta protecció és legalment obligada quan el seu nom és associat a informació sensible de l’article 23 LTAIPBG; en la resta de casos, l’eventual protecció de les dades personals afectades ha de ser el resultat d’una ponderació entre els interessos favorables a l’accés i els favorables a la protecció de la identitat de les persones físiques afectades.”

33. Finalment hem de fer notar que d'altres consistoris tenen publicades en les webs corporatives les actes de diferents comissions informatives i comissions especials, inclosa la de transparència com per exemple, Sabadell <http://web.sabadell.cat/transparencia/fitxes-cataleg> o Riba-roja de Túria http://www.ribarroja.es/ayuntamiento/portal_de_transparencia/acceso_actas_comision_de_transparencia/contenidos/9268193/5563265 entre d'altres.

III. Conclusions

En base a les anteriors consideracions jurídiques es conclou que:

- 1) El caràcter no públic de les sessions de la comissió de transparència no excepciona l'obligació d'aquesta d'aixecar una acta de la sessió.
- 2) L'acta de la comissió de transparència pot ser objecte de publicació.
- 3) No és procedent tatxar o protegir les dades personals relatives a la identitat dels seus membres que tenen la condició d'electes.
- 4) Pot ser escaient protegir la identitat de terceres persones (físiques, ja que les jurídiques no tenen dades personals) citades a les actes.

A Lleida, el 10 d'octubre de 2018.