



AYUNTAMIENTO DE VILLARRAMIEL
Ilma. Sra. Alcaldesa

Expte. de Consulta: 81/2020

Ilma. Sra.:

Con fecha 21 de febrero de 2020, se recibió una consulta de ese Ayuntamiento de Villarramiel (Palencia) en relación con la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG).

En atención a la petición de V.I., a continuación se procede a dar respuesta a la consulta planteada en el ejercicio de la función atribuida a este Comisionado de Transparencia por el artículo 13.2, letra d), de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

I.- ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 21 de febrero de 2020, tuvo entrada en el Registro del Comisionado de Transparencia de Castilla y León un escrito firmado por V.I., a través del cual se planteó la consulta señalada en los siguientes términos:

“(...) Solicita INFORME sobre la obligatoriedad de entrega de copia de las grabaciones de pleno, sin ningún sistema de autenticidad, considerando que el Pleno ha determinado que se trata de un instrumento auxiliar en la función de Secretaria para la redacción de las actas con independencia de la Fe pública, hasta que se instale un sistema que garantice los principios de transparencia, protección de datos etc. Las actas son colgadas en el portal de la transparencia”.

Segundo.- Como antecedentes de la cuestión planteada se pone de manifiesto lo siguiente en el escrito de consulta remitido a este Comisionado de Transparencia:



“El Ayuntamiento de Villarramiel, tras la entrada en vigor de la Ley 7/2018, informó a los Sres. Concejales de que se procedía a grabar los Plenos en audio como instrumento para la labor del Secretario Interventor a la hora de redactar las actas. Con la nueva legislatura de 06/2019, el Grupo de Ciudadanos ha venido insistiendo en la entrega de copia de las grabaciones de los Plenos. Desde el Pleno se les ha indicado que tanto la regulación del sistema de grabación como la de su acceso debe realizarse mediante norma aprobada por el Pleno o modificación del Reglamento.

En la sesión del día 14/02/2020, se adoptaron dos acuerdos: Modificación del Reglamento orgánico de la entidad cuyo articulado se transcribe:

«Artículo 50. 3.- El Ayuntamiento en la medida de su infraestructura tecnológica, organizativa y presupuestaria grabará los plenos por sistema audio, garantizando la no manipulación, integridad y autenticidad de la misma desde el comienzo hasta su firma mediante certificado digital por el Secretario y facilitará el acceso a los miembros del órgano colegiado. El sistema que se adopte asegurará el cumplimiento de las normas vigentes según lo dispuesto RGPD y LOPDGDA».

Disposiciones Adicionales. Segunda:

«El párrafo 3 del artículo 50 no entrará en vigor hasta la adquisición y puesta en funcionamiento de los sistemas de grabación que garanticen lo previsto en el citado apartado, no obstante, el Pleno de la Corporación como elemento auxiliar o de ayuda a las labores de Secretaria podrá grabar en audio, no adquiriendo la condición de documento público y su acceso será de simple consulta en la Secretaria 1 vez al trimestre, coincidiendo con el mes de las sesiones ordinarias, estas grabaciones solo se conservarán 1 año».

El otro acuerdo adoptado por Pleno es el rechazo de la moción presentada por el Grupo Ciudadanos, donde se solicitada la entrega de copia. Con fecha 21/02/2020, el Portavoz del Grupo de Ciudadanos solicita nuevamente copia de las grabaciones.

A la vista de lo expuesto, el Ayuntamiento de Villarramiel señalaba expresamente que la consulta se realizaba *“(...) considerando que se tramita en estos momentos una norma general que intenta regular tanto las grabaciones como su acceso en la medida que las circunstancias organizativas y presupuestarias lo permitan y que su moción ha sido rechazada al estar planteándose una norma general”* (la norma a la que parecía referirse el Ayuntamiento es su Reglamento Orgánico y la moción la presentada por el Grupo municipal de Ciudadanos antes señalada).



II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Este Comisionado de Transparencia de Castilla y León es competente para responder a la consulta que ha sido planteada por el Ayuntamiento de Villarramiel, de conformidad con lo dispuesto en el precitado artículo 13.2 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Al respecto, no cabe duda de que aquella Entidad local es un órgano encargado de tramitar y resolver solicitudes de acceso a información pública y, en consecuencia, tiene la facultad de plantear consultas que deben ser respondidas por este Comisionado.

Ahora bien, se debe tener en cuenta aquí que la consulta se realiza en el marco de una o varias solicitudes de acceso a información presentadas por miembros de la Corporación local (en concreto, del Grupo municipal de *Ciudadanos*).

A este respecto, procede señalar que, con carácter general, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece el derecho de los concejales a obtener del Alcalde o Presidente de la Junta de Gobierno local, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. Este precepto se desarrolla en los artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF).

Por tanto, los concejales tienen reconocido el derecho a obtener cuantos antecedentes, datos e informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. Cualquier interpretación de las normas que articulan este derecho debe hacerse en sintonía con el bien jurídico protegido, en este caso preservar un derecho fundamental como es el reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española.

Nos encontramos, por tanto, ante un régimen específico de acceso a la información pública por razón del sujeto solicitante (cargo representativo local) anterior a la aprobación de la LTAIBG, regulador de un derecho a la información reforzado debido a su vinculación directa con un derecho fundamental, como es el de participación y representación política postulado en el citado artículo 23 de la Constitución Española.

Esta relación del acceso a la información de los cargos representativos locales con su derecho a la participación política ha conducido al Tribunal Supremo a señalar que, en ningún caso, los representantes políticos electos pueden tener reconocidas unas garantías inferiores a las de cualquier ciudadano en su ejercicio del derecho de acceso a la información. Así, en su Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 de junio de 2015, relativa al acceso a información de los diputados de la Asamblea



Legislativa de la Comunidad Valenciana, pero trasladable igualmente a los cargos representativos locales, se señalaba lo siguiente:

“Ya al margen de las circunstancias propias de este litigio y como consideración de futuro, haya que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y para la Comunidad Valenciana, tras la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no solo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible” (fundamento jurídico séptimo, último párrafo).

Por tanto, el derecho de acceso a la información de los concejales es un derecho constitucionalmente privilegiado respecto al mismo derecho del que son titulares el resto de ciudadanos. El régimen jurídico que debe ser aplicado es, en primer lugar, el previsto de forma específica en los artículos 77 de la LRBRL y 14 a 16 del ROF, resultando también aplicables en Castilla y León las previsiones recogidas en la Sección 2.^a del Capítulo II de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos.

Ahora bien, tal y como se ha expuesto con anterioridad, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto que los representantes locales no pueden disfrutar, en ningún caso, de menos garantías que un ciudadano en el momento de ejercer su derecho de acceso a la información, razón por la cual las normas generales expuestas deben cohonestarse ahora con la legislación de transparencia de forma tal que nunca aquel ejercicio sea más restrictivo para un concejal que para cualquier ciudadano. Este principio puede tener sus consecuencias en aspectos tales como la obtención de copias o la aplicación de los límites al acceso a la información. En todo caso, la regla general ha de ser favorable a permitir al concejal ejercitar su derecho. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha recordado en sus Sentencias de 17 de abril y 21 de junio de 2018 lo siguiente:

“(...) en caso de duda, la decisión municipal debe ser siempre la de proporcionar un franco acceso a toda la documentación que obre en el consistorio, salvo supuestos excepcionales. Ni siquiera si la oposición realiza una «batería de solicitudes sucesivas» cabe denegar el acceso. El hecho de que no sea interesado en un procedimiento administrativo no impide tomar conocimiento del mismo a un miembro de la corporación municipal. Cabe preguntarse la situación pasiva;



¿en qué perjudica al alcalde y al equipo de gobierno que la oposición tenga acceso a determinados expedientes?; desde luego, no ha sido objeto de sugerencia ninguna circunstancia obstativa. Y finalmente, la afirmación de que tal acceso supone una carga adicional a los funcionarios no sólo debe ser acreditada, sino que perfectamente puede ser solventada permitiendo el acceso a los expedientes sin obtención de copias, por ejemplo”.

Por otra parte, no se debe olvidar tampoco que, de conformidad con lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, *“se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.*

Es, precisamente, el principio general expuesto de acuerdo con el cual los representantes locales no pueden disfrutar, en ningún caso, de menos garantías que un ciudadano en el momento de ejercer su derecho de acceso a la información, así como la aplicación supletoria de la LTAIBG, lo que ha conducido a la Comisión de Transparencia, presidida por este Comisionado, a asumir su competencia para tramitar y resolver las reclamaciones presentadas por los cargos representativos locales frente a resoluciones en materia de acceso a información. Este criterio es el que viene manteniendo esta Comisión desde la adopción de la Resolución 86/2019, de 29 de abril (expte. de reclamación CT-0314/2018) y se ha visto plasmado ya en numerosas ocasiones; por citar algunas de ellas, Resolución 124/2020, de 5 de junio (expte. de reclamación CT-136/2019), Resolución 76/2021, de 14 de mayo (expte. de reclamación CT-251/2020), o Resolución 82/2021, de 21 de mayo (expte. de reclamación CT-252/2020). El mismo criterio es el mantenido por otros organismos de garantía de la transparencia, entre ellos la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña -GAIP-, desde su Resolución de 11 de febrero de 2016, cuya postura ha sido confirmada judicialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia núm. 1074/2019, de 18 de diciembre.

Por los motivos expuestos, al responder a esta consulta se debe tener en cuenta que, a pesar de que se haya realizado con motivo de la solicitud de información formulada por miembros de un Grupo municipal, a esta petición también le resulta de aplicación lo dispuesto en la LTAIBG en el sentido indicado.

Segunda.- La consulta planteada versa sobre el acceso a las grabaciones de audio de las sesiones plenarias realizadas por el propio Ayuntamiento. El punto de partida para analizar esta cuestión debe ser el carácter público de las sesiones del Pleno de las corporaciones locales, establecido como principio general en los artículos 70.1 de LRRL y 88.1 del ROF. Evidentemente, este carácter público de las sesiones plenarias condiciona el derecho a acceder a los documentos o archivos audiovisuales donde se recoja su desarrollo.



Por su parte, la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos, dedica su artículo 15 a la “Grabación de Plenos” disponiendo lo siguiente:

“1. Los Plenos de las entidades locales, al objeto de salvaguardar la participación de sus miembros dejando constancia del contenido de sus intervenciones, serán objeto de grabación y archivo oficial durante un plazo mínimo de tres meses, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) En municipios de más de 20.000 habitantes y en Diputaciones Provinciales será obligatoria la grabación en audio y en vídeo.

b) En municipios de más de 5.000 habitantes y de menos o igual a 20.000 habitantes será obligatoria la grabación en audio.

c) En municipios de menos o igual a 5.000 habitantes será obligatoria la grabación en audio cuando así se acuerde por el Pleno.

Los Plenos de las entidades locales podrán regular las condiciones de acceso y uso de estas grabaciones, garantizando el derecho a obtener copia a los miembros de las entidades locales.

2. Esta grabación y archivo no afecta a la obligación legal de fe pública mediante el levantamiento de las correspondientes actas por parte del personal funcionario de habilitación de carácter nacional”.

Por último, el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Villarramiel contiene una regulación de las grabaciones de las sesiones plenarias y del acceso a estas en su artículo 50.3 y en su disposición adicional segunda, en los términos indicados en el propio texto de la consulta. Sin embargo, esta norma, de acuerdo con el Portal de Transparencia municipal no ha sido aprobada aún definitivamente y se encuentra “en tramitación”.

Por tanto, las sesiones plenarias de las Corporaciones locales tienen, en principio, carácter público y pueden ser grabadas por estas, siendo esta grabación obligatoria para las Entidades locales de Castilla y León en los supuestos previstos en el artículo 15.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre.

En el caso del Ayuntamiento de Villarramiel, aunque estas grabaciones no se encuentran todavía reguladas en su Reglamento de Organización y Funcionamiento, ni consta que haya existido un Acuerdo del Pleno sobre la obligatoriedad de su realización en el sentido dispuesto en el artículo 15.1 c) de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, lo cierto es que aquellas grabaciones se están llevando a cabo y que se dispone de los



archivos sonoros donde constan, siendo el derecho a acceder a una copia de estos el objeto de la consulta planteada.

Tercero.- Sin perjuicio de lo expuesto en el expositivo anterior, procede determinar si las “grabaciones de pleno” solicitadas pueden ser incluidas dentro del concepto de “información pública” definido en el artículo 13 de la LTAIBG. De conformidad con lo dispuesto en este precepto, por información pública se entiende:

“... los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Este concepto de información pública coincide, en parte, con el contemplado en el Convenio núm. 205, de 18 de junio de 2009, del Consejo de Europa, sobre acceso a los documentos oficiales -artículo 1.2 b)-, incluyéndose dentro de aquel el soporte de la información y su contenido, al margen de cuál sea su formato.

De acuerdo con la definición señalada, no caben dudas acerca de que los archivos sonoros que contengan las grabaciones de las sesiones plenarias realizadas por el Ayuntamiento de Villarramiel y que se encuentren en su poder sean “información pública” en los términos establecidos en el artículo 13 de la LTAIBG. No obsta a esta subsunción de aquellas grabaciones dentro de este concepto el hecho de que el sistema de grabación actualmente utilizado por el Ayuntamiento no garantice de forma fehaciente la integridad y autenticidad de aquellas, puesto que su calificación como “información pública” en el sentido antes indicado no es incompatible con la ausencia de aquellas notas que impiden, según señala la disposición adicional segunda del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Villarramiel (que, como ya hemos señalado, de acuerdo con lo que se indica en su Portal de Transparencia se encuentra “en tramitación”) que alcance “la condición de documento público”, referencia esta que parece remitir, más que al carácter del documento o archivo, a su falta de fe pública.

Cuestión distinta es que tales circunstancias de cierta provisionalidad de las citadas grabaciones pudieran hacer que su petición de acceso fuera inadmitida a trámite por alguna de las causas recogidas en el artículo 18.1 de la LTAIBG; en concreto, por la recogida en su letra b), referida a *“información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.*

En relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, respectivamente, el Tribunal Supremo puso de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:



“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013. Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)”.

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, núm. 306/2020, de 3 de marzo, y núm. 748/2020, de 11 de junio.

Más en concreto, la interpretación de la causa de inadmisión de las solicitudes de información que tengan carácter auxiliar o de apoyo recogida en el art. 18.1 b) LTAIBG ha sido objeto de emisión de un criterio interpretativo (CI/006/2015, de 12 de noviembre) por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con fecha 12 de noviembre de 2015, en virtud del cual se ha de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión en los siguientes términos:

“(...) - En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a «notas, borradores, opiniones,



resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos» una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan la condición principal de auxiliar o de apoyo. Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”

Como se indica en la conclusión de este Criterio Interpretativo, las causas de inadmisión que señala la LTAIBG, en su artículo 18, habrán de interpretarse a la luz de lo expresado en el Preámbulo de la propia Ley, en el cual se señala que “solo cuando la acción de los responsables públicos se someta 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 podemos hablar del inicio de un proceso en que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”, razón por



la cual deberán ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación habrá de ser siempre debida y convenientemente motivada. Por su parte, respecto a esta concreta causa de inadmisión “*es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*”.

El propio CTBG aplicó su Criterio Interpretativo 006/2015 en una reclamación presentada frente a la denegación de la grabación en vídeo de una sesión plenaria celebrada en un Ayuntamiento (RT/0343/2017, de 21 de junio de 2018). Alegaba en este caso el Ayuntamiento en cuestión que las grabaciones no tenían validez jurídica puesto que no reunían la condición de vídeo-acta, por lo que debía entenderse, a su juicio, que eran meros instrumentos auxiliares mientras no fuera aprobado el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento (como se observa, son evidentes las similitudes entre el supuesto que da lugar a la consulta planteada y el que motivó aquella Resolución del CTBG). Pues bien, respecto a la aplicación a este supuesto de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, señaló el CTBG lo siguiente en el fundamento jurídico 5 de aquella Resolución:

“En el caso de referencia, hay que tener presente que lo que pretende alegar la administración local es que la grabación en vídeo es de carácter auxiliar o de apoyo. No puede admitirse lo alegado por el Ayuntamiento en base a que, según lo dispuesto en el art. 70.1 de la Ley 7/1985, LBRL, que dispone que «1. Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas». Quizás a lo que se refiera el Ayuntamiento es que las grabaciones de los plenos se adoptaron con la finalidad auxiliar o de apoyo a la actividad de secretaría, pero eso es totalmente diferente del contenido de la información, que es lo que verdaderamente se solicita. No puede admitirse que una información de naturaleza pública y relevante como son las sesiones del Pleno de los ayuntamientos sea considerada auxiliar o de apoyo por el mero hecho de grabarse en vídeo.

Más bien al contrario, hay jurisprudencia del Tribunal Supremo STS de 24 de junio de 2015 que ha confirmado la posibilidad de los ciudadanos de efectuar grabaciones de los plenos sobre la base del derecho fundamental a la libertad de información (FFJJ 4.º y 5.º), dada la inherente relevancia pública de los plenos. Por lo tanto resultaría contradictorio que la interesada si asiste a la sesión plenaria pueda grabarla ejerciendo un derecho fundamental, pero no pueda solicitar la grabación que ha realizado el propio ayuntamiento.

Igualmente el Defensor del Pueblo viene defendiendo el criterio de que la grabación de las sesiones plenarias por cualquier persona que asista como público está amparada por los apartados 1, 2 y 4 del artículo 20 de la Constitución; el apartado 5 del artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 21 y 70 de la Ley 7/1985, de 2 de



abril, entre otros preceptos legales. También por varias Sentencias del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y por informes de la Agencia Española de Protección de Datos.

Con ello, en definitiva, se quiere poner de manifiesto que lo solicitado por la ahora reclamante no se configura como información auxiliar o de apoyo procediendo estimar la reclamación en este aspecto concreto al no apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG”.

(el subrayado es nuestro)

En el mismo sentido y para un caso análogo al expuesto, se había pronunciado también con anterioridad el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana en su Resolución núm. 38/2017, de 20 de abril (reclamación núm. 21/2016). En el fundamento jurídico séptimo de esta Resolución se expuso lo siguiente:

“No puede apreciarse que concurra la causa de inadmisión por solicitarse el acceso a información auxiliar o de apoyo en el caso presente de solicitud de acceso a la grabación de vídeo de los plenos. La premisa necesaria para esta comprensión es el carácter público de las sesiones de los plenos en razón del artículo 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBL) (...).

Bien es cierto que en el caso presente cabe partir de que las grabaciones de los plenos efectuados se adoptaron con una finalidad auxiliar o de apoyo a la actividad de la secretaría. Ahora bien, la finalidad adoptada para con las grabaciones no hace que su contenido sea auxiliar o de apoyo. En modo alguno puede admitirse que una información de naturaleza pública -y relevante además- por asignársele funcionalmente una finalidad auxiliar o de apoyo pase de forma automática a considerarse información cuya solicitud deba inadmitirse. De seguir dicho criterio, cualquier información pública potencialmente accesible por la ciudadanía pasaría a no ser accesible por el mero hecho de que en un expediente o actuación concreta se la use de modo auxiliar.

Asimismo, difícilmente puede señalarse que la grabación de un pleno municipal carece de relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que no es relevante para la rendición de cuentas, para el conocimiento del proceso de toma de decisiones públicas o su aplicación. Que exista un documento oficial como es el acta, no vacía de naturaleza pública a la grabación del pleno que se haya dado por la Administración.

A mayor abundancia, las grabaciones de plenos están en los últimos años en proceso de entenderse información no sólo pública, sino de relevancia pública. Y



ello, sin perjuicio de que su grabación no sea obligatoria, sino optativa para el Ayuntamiento y se haya decidido para fines auxiliares.

(...)

Así las cosas, sería contrario al principio de máxima transparencia (sic) cualquier inadmitiera el acceso a la grabación de los plenos. Resultaría paradójico que la solicitante pudiera haber grabado el pleno en ejercicio de un derecho fundamental, pero no pueda -cuenta menos a priori- solicitar la grabación oficial que ha realizado el propio Ayuntamiento.

Así las cosas, ya en razón del derecho de acceso a la información y su interpretación bajo el principio de transparencia máxima en modo alguno cabe admitir esta causa de inadmisión”.

Se comparte el criterio expresado por los dos Órganos de Garantía de la Transparencia en las Resoluciones señaladas y los argumentos que lo fundamentan acerca de que las grabaciones realizadas por las Entidades locales de las sesiones plenarias no pueden ser consideradas como “información auxiliar” en el sentido previsto en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG; en consecuencia, la obtención de una copia de los archivos sonoros correspondientes no puede ser denegada por esta causa.

Puesto en relación lo anterior con el supuesto planteado en esta consulta, cabe concluir que en el caso del Ayuntamiento de Villarramiel, ni la utilización de un sistema provisional de grabación de las sesiones plenarias que no garantiza su integridad y autenticidad ni la tramitación no concluida de un Reglamento Orgánico Municipal donde se contenga una regulación de esta materia, son causas jurídicas que puedan amparar la denegación, a un miembro de la Corporación municipal y a cualquier ciudadano, del acceso a los archivos sonoros donde se contengan tales grabaciones mientras se disponga de ellos.

Cuarto.- Aunque no sea objeto central de la consulta planteada (cuyo aspecto principal se trata en el expositivo anterior), sí es conveniente señalar, en términos muy genéricos, que el derecho de acceso a las grabaciones de las sesiones plenarias de las Entidades locales, como cualquier otro derecho, no es absoluto y se encuentra sometido a los límites establecidos por el propio Ordenamiento jurídico. Ahora bien, la aplicación de tales límites en un supuesto como el que aquí nos ocupa debe partir, de un lado, del carácter público de las sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Villarramiel; y, de otro, del derecho privilegiado de acceso a la información ejercido por los miembros de la Corporación municipal cuando estos solicitan el acceso a aquellas grabaciones.

En el primer sentido, el propio artículo 70.1 de la LRBRL establece como excepción al principio general de publicidad de las sesiones del Pleno de las corporaciones locales que “*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”.

Obviamente, cuando se produzca la circunstancia señalada el acceso a la grabación de la sesión plenaria no podrá extenderse al debate y votación declarados secretos en el sentido indicado.

Por otra parte, a la hora de aplicar otros límites, y en concreto el referido a la protección de datos personales, no se debe olvidar, además del carácter público de las sesiones plenarias, el derecho privilegiado de acceso a la información reconocido a los miembros de las corporaciones locales. En este sentido, la comunicación de datos personales dispondría aquí de la habilitación legal prevista por el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, sin perjuicio de la aplicación de un principio de “minimización de datos” (artículo 5.1 c) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales), de acuerdo con el cual los datos cedidos sean los “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados” (en este caso, mediante su cesión al solicitante de la información, considerando su condición del Concejal). En este último sentido, solo cuando el conocimiento de datos personales que pudieran aparecer en las grabaciones resulte irrelevante para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación, sería exigible que se disociaran estos.

Únicamente en el caso de que la aplicación de los límites señalados exigiera una edición del archivo sonoro correspondiente para la que no dispusiera de medios técnicos el Ayuntamiento, podría denegarse la obtención de una copia de este y la remisión al solicitante al acceso al acta correspondiente, si bien esta decisión debería ser motivada suficientemente en atención a los límites que resultaran aplicables al acceso a la integridad de la grabación considerando lo antes expuesto, y a la falta de disposición de los medios técnicos necesarios para llevar a cabo la edición requerida del archivo.

Quinto.- Respecto a la formalización del acceso a las grabaciones de las sesiones plenarias del Ayuntamiento de Villarramiel por quien tiene la condición de miembro de la Corporación municipal, nada impide que, como hemos señalado, este acceso tenga lugar mediante la obtención de una copia de los archivos sonoros donde se contengan aquellas grabaciones.

En términos generales, el derecho a obtener copias por los cargos locales se establece en el artículo 16 del ROF, que lo limita a los casos de acceso previstos en el mismo Reglamento y a aquellos en que sea expresamente autorizado por el Presidente. Los supuestos de acceso directo a la documentación municipal se recogen en el art. 15 del ROF: cuando se trate de consulta de documentos por los corporativos que ostenten



delegaciones o responsabilidades de gestión respecto de la información propia de las mismas; cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por el órgano colegiado del que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano de la entidad; o, en fin, cuando se trate del acceso a la información y documentación permitido libremente a los ciudadanos.

En los demás casos deberá el Presidente resolver las peticiones, siendo útiles a estos efectos los criterios ofrecidos por la jurisprudencia, recogidos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2006, reiterados en la posterior de 28 de enero de 2008: a) El núcleo básico del derecho fundamental de participación política inherente al cargo de concejal se satisface con el derecho a la información y no comprende un derecho a obtener copias de la documentación existente en la Corporación local; b) Ese derecho a obtener copias deriva de la normativa de régimen local antes mencionada y no es incondicionado, pero su indebida denegación, cuando es procedente, sí incide en el derecho fundamental de participación política; c) Las condiciones para reclamar ese derecho de obtención de copia son diferentes según el título normativo que sea invocado: cuando se ejercite al amparo de los apartados a) y b) del artículo 15 del ROF, habrá de precisarse el asunto en relación al cual se piden las copias; y cuando lo sea según el apartado c) de ese mismo precepto reglamentario, deberá cumplirse con la exigencia de individualización documental. Cumpliéndose con esas condiciones, no podrá exigirse al interesado que justifique adicionalmente la utilidad o conveniencia de las copias solicitadas para el desempeño de la función de control político que corresponde al cargo de concejal; y, en fin, e) Recae sobre el destinatario de la solicitud de copia la carga de justificar y motivar su denegación.

En el caso planteado en la presenta consulta, se trata de información que, en términos generales, también debiera ser proporcionada a cualquier ciudadano que así lo solicitase (con las matizaciones que correspondan en cuanto a la aplicación de los límites recogidos en la LTAIBG). Por tanto, con más motivo si cabe, un miembro de la Corporación local tendría derecho a obtener una copia de las grabaciones de las sesiones plenarias.

El artículo 15.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, transcrito en el expositivo tercero de estas consideraciones jurídicas, señala expresamente que el derecho a obtener copia de las grabaciones de los miembros de las entidades locales debe estar garantizado en los supuestos recogidos en el propio precepto.



III.- CONCLUSIONES

En el ejercicio de la función atribuida al Comisionado de Transparencia en el artículo 13.2 d) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y en atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procede a contestar a la consulta planteada por V.I. a través de la enunciación de las siguientes conclusiones:

Primera.- Las grabaciones de las sesiones plenarias realizadas por el Ayuntamiento de Villarramiel (Palencia) constituyen “información pública” en los términos dispuestos en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Segunda.- Aunque el sistema a través del cual se realicen tales grabaciones no garanticen su integridad y autenticidad y a pesar de que se encuentre pendiente de aprobación de su regulación dentro del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento, los archivos sonoros donde se contengan aquellas no pueden considerarse información auxiliar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, por tanto, las solicitudes de acceso a aquellos no pueden ser inadmitidas a trámite por tales motivos.

Tercera.- El derecho de acceso a información de los miembros de la Corporación municipal alcanza a la obtención de una copia de los archivos sonoros donde se contengan las grabaciones de las sesiones plenarias del Ayuntamiento realizadas por este mientras disponga de ellas.

Cuarta.- Únicamente en el caso de que la aplicación de los límites del derecho de acceso ejercido, en los términos generales señalados en la consideración jurídica cuarta, exigiera labores de edición del archivo sonoro solicitado para cuya realización no dispusiera de medios técnicos el Ayuntamiento, podría denegarse motivadamente la obtención de una copia de aquel y remitir al solicitante al acceso al acta de la sesión plenaria correspondiente.

Sin perjuicio de lo expuesto, V.I. resolverá lo que estime más acertado en cada caso.

Esperando haber respondido a su consulta, aprovechamos la ocasión para trasladarle un cordial saludo.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA

Tomás Quintana López



AYUNTAMIENTO DE VILLARRAMIEL

Expte. de Consulta 81/2020

Ilma. Sra.:

Con fecha 7 de junio de 2021, se ha recibido una petición de ampliación de la respuesta a la Consulta que fue planteada por ese Ayuntamiento y respondida el pasado 3 de junio por este Comisionado en el ejercicio de la función atribuida por el artículo 13.2, letra d), de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

En primer lugar y como no podía ser de otra forma, nos remitimos aquí al contenido completo de la respuesta dirigida a ese Ayuntamiento de Villarramiel. No obstante y con la finalidad de atender la petición de ampliación de esta que ha sido formulada, a continuación le realizamos, de forma breve, las siguientes aclaraciones:

1.- La entrada en vigor del Reglamento Orgánico municipal (desconocida hasta ahora por este Comisionado al no constar en el Portal de Transparencia municipal, salvo error por nuestra parte), no modifica la configuración como “información pública”, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de los archivos sonoros donde se contengan las grabaciones de los Plenos municipales que se vienen realizando.

2.- La consulta planteada se refiere al acceso a la información por los concejales cuando tal acceso es solicitado por estos. En consecuencia, el Ayuntamiento debe resolver lo que corresponda cada vez que reciba una petición de información por escrito de aquellos. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de otros sistemas de información periódicos que puedan establecerse.

3.- Una vez que los archivos donde se contengan las grabaciones de los Plenos municipales sean destruidos de acuerdo con el criterio establecido por el propio Ayuntamiento, tales grabaciones dejan de existir como “información pública” y, por tanto, no será posible atender las peticiones de información que tengan aquellos archivos como objeto. En consecuencia, en el caso de que sea solicitada una grabación de un



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Pleno municipal, cuando el archivo sonoro que la contenga ya haya sido destruido, la resolución de esta petición deberá limitarse a indicar esta circunstancia.

Esperando haber contestado a las dudas planteadas acerca de la respuesta a la Consulta remitida el pasado 3 de junio, aprovechamos la ocasión para trasladarle un cordial saludo.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA

Tomás Quintana López