

## **Resolución 242/2021, de 17 de diciembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-224/2019 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de León**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 21 de mayo de 2019, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de León una solicitud de información pública dirigida a esta Entidad Local por XXX. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

*“Copia íntegra de todos los vídeos y grabaciones de audio de la Comisión de Investigación para Estudiar, Analizar y Establecer Conclusiones sobre los Expedientes Investigados por la UDEF”.*

**Segundo.-** Con fecha 23 de julio de 2019, se denegó la petición de información señalada en el expositivo anterior mediante el Decreto 2269/2019, de 23 de julio, del Concejal-Delegado de Régimen Interior, Movilidad y Deportes. En el punto primero de la parte dispositiva de este Decreto se resolvió lo siguiente:

*“Comunicar a XXX que no es posible acceder a lo solicitado en su escrito de fecha 21 de mayo de 2019 (R.E. n.º 22465/2019) (...), con fundamento en lo dispuesto en el artículo 15.1 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que los vídeos y demás grabaciones de audio solicitadas contienen datos biométricos de las personas que aparecen en los mismos, sin que la cesión a terceros de tales datos venga amparada por una norma con rango de ley”.*

La fundamentación jurídica de este Decreto se realizó por remisión a un Informe emitido, con fecha 22 de julio de 2019, por el Jefe de Servicio adscrito a la Subárea de Recursos Económicos, cuya copia fue facilitada al solicitante de la información conjuntamente con aquel Decreto.

**Tercero.-** Con fecha 23 de agosto de 2019, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX frente al Decreto 2269/2019, de 23 de julio, referido en el expositivo anterior.

**Cuarto.-** Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de León poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Atendiendo nuestra petición, el Ayuntamiento de León nos remitió una copia del expediente administrativo tramitado con motivo de la presentación de la solicitud de información de fecha 21 de mayo de 2019 y donde se adoptó el Decreto municipal que es objeto de la presente reclamación. Entre las actuaciones integrantes de este expediente se incluye el Informe del Jefe de Servicio adscrito a la Subárea de Recursos Económicos donde se contiene la motivación de aquel Decreto.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.-** El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

**Segundo.-** La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública

dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

**Tercero.-** La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es la misma persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información pública al Ayuntamiento de León.

**Cuarto.-** El escrito de impugnación ha sido presentado dentro del plazo de un mes establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG, a contar desde el día siguiente al de la notificación del Decreto 2101/2019, de 20 de junio, del Concejal de Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de León, objeto de la presente reclamación (esta tuvo entrada en el Registro del Comisionado de Transparencia con fecha 23 de agosto de 2019).

**Quinto.-** Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que el objeto de la reclamación, como ya se ha indicado, es el Decreto 2269/2019, del Concejal-Delegado de Régimen Interior, Movilidad y Deportes del Ayuntamiento de León, cuya fundamentación jurídica se contiene en el Informe emitido, con fecha 22 de julio de 2019, por el Jefe de Servicio adscrito a la Subárea de Recursos Económicos.

La información solicitada que se encuentra en el origen de la presente impugnación son las grabaciones de vídeo y audio de la *“Comisión de Investigación para estudiar, analizar y establecer conclusiones sobre los expedientes investigados por la UDEF correspondientes al Ayuntamiento de León”*, cuya creación se acordó por el Pleno municipal con fecha 26 de octubre de 2018. Según se señala en el Informe de 22 de julio de 2019, antes citado, esta Comisión se constituyó con fecha 12 de noviembre de 2018 y, posteriormente, celebró sesiones los días 11 y 19 de diciembre de 2018, y los días 9 de enero y 20 de febrero de 2019. Aunque la Comisión fue convocada también para los días 6 de marzo y 1 de abril de 2019, no se llegaron a celebrar estas sesiones por falta de quórum. Se indica también en aquel Informe que, de las actas de las sesiones celebradas por esta Comisión, se desprende que su contenido se grabó en soporte digital y, simultáneamente, las imágenes fueron transmitidas a una pantalla localizada en el exterior de la sala donde se reunía la Comisión, a través de la cual se podía seguir, en directo, el desarrollo de la sesión; no obstante, se continúa exponiendo que *“las comparencias de aquellos comparecientes que no autorizaron ser grabados, no se grabaron y, por tanto, no se retransmitieron a la pantalla exterior”*.



En el acta de la sesión de la Comisión celebrada el día 11 de diciembre de 2018 se hace constar por la Secretaria General del Ayuntamiento de León, quien actuaba como Secretaria de la Comisión, lo siguiente: *“las comparecencias (...) serán grabadas a los solos efectos de redactar el acta para que el contenido de esta refleje fehacientemente lo manifestado, así como de facilitar el trabajo para sus conclusiones a los miembros de la Comisión que soliciten la grabación”*.

Por tanto, el objeto de la petición de información se concreta en las grabaciones en soporte digital de las sesiones de la Comisión municipal señalada celebradas los días 11 y 19 de diciembre de 2018, y 9 de enero y 20 de febrero de 2019, las cuales, en principio, no incluyen las comparecencias de quienes no autorizaron su grabación.

De acuerdo con la definición contenida en el artículo 13 de la LTAIBG, no cabe duda de que los archivos digitales que contengan las grabaciones de las sesiones señaladas que se encuentren en poder del Ayuntamiento de León son “información pública” en los términos establecidos en aquel precepto. En este sentido, el hecho de que las sesiones de las Comisiones Informativas constituidas en las Entidades Locales (esta fue la naturaleza jurídica de la denominada Comisión de Investigación que aquí nos ocupa) no sean públicas -a diferencia de las del Pleno-, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227.2 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, no impide que las actas de tales sesiones constituyan información pública.

Por tanto, el acceso a las grabaciones solicitadas debe ajustarse a lo dispuesto en el capítulo III del título I de la LTAIBG (artículos 12 a 23), y, en este caso, a lo previsto también en la Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de León, aprobada definitivamente con fecha 28 de abril de 2016.

Aunque en la argumentación jurídica utilizada para denegar la información aquí solicitada no se haga referencia a esta circunstancia, el hecho de que las grabaciones solicitadas fueran realizadas *“a los solos efectos de redactar el acta para que el contenido de esta refleje fehacientemente lo manifestado, así como de facilitar el trabajo para sus conclusiones a los miembros de la Comisión”* no implica que concurra en este supuesto la causa de inadmisión de las solicitudes de información pública recogida en el artículo 18.1, letra b), de la LTAIBG, 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 efecto, como ya se ha señalado por esta Comisión de Transparencia en su Resolución 240/2021, de 2 de diciembre (expte. de reclamación CT-205/2021) y por el Comisionado de Transparencia -que la preside- en la respuesta a la Consulta Facultativa planteada por un Ayuntamiento de la provincia de Palencia (expte. de consulta 81/2020), aun cuando las grabaciones de las sesiones celebradas por órganos de las Entidades Locales se realicen con una finalidad auxiliar o de apoyo a la actividad de la secretaría, esta finalidad de

las grabaciones no hace que su contenido sea auxiliar o de apoyo en el sentido dispuesto en el citado artículo 18.1 b) de la LTAIBG. Así, como se señalaba en aquellos documentos a cuya fundamentación jurídica más extensa nos remitimos (su contenido íntegro se encuentra disponible en la página electrónica del Comisionado de Transparencia), no 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 por concurrencia de la causa antes indicada. De acuerdo con este criterio, cualquier información pública potencialmente accesible para la ciudadanía pasaría a no ser accesible por el hecho de que en un expediente o actuación concreta se la utilice de modo auxiliar. Por otra parte, difícilmente puede señalarse que la grabación de una sesión celebrada por un órgano colegiado de una Entidad Local carece de relevancia en la tramitación de un expediente o en la conformación de su voluntad pública, es decir, que no es relevante para la rendición de cuentas y para el conocimiento del proceso de toma de decisiones públicas o su aplicación. Así mismo, aunque exista un documento oficial posterior como es el acta, esta circunstancia no vacía de naturaleza pública a la grabación de la sesión que haya sido realizada por la Administración.

**Sexto.-** Adentrándonos en el análisis de los motivos jurídicos concretos utilizados en este supuesto para adoptar el Decreto que se impugna, procede señalar que estos, como ya se ha puesto de manifiesto, se desarrollan en el Informe emitido, con fecha 22 de julio de 2019, por el Jefe de Servicio adscrito a la Subárea de Recursos Económicos.

El principal de ellos es que las grabaciones solicitadas contienen datos biométricos cuyo acceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la LTAIBG, solo puede ser autorizado en caso de que se cuente con el consentimiento expreso de los afectados o si tal acceso se ampara en una norma con rango de ley. En efecto, el párrafo segundo del artículo 15.1 de la LTAIBG, reformado por la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPD), dispone lo siguiente:

*“Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, **incluyese datos genéticos o biométricos** o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, **el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado** o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”.*

Los “datos biométricos” se definen en el artículo 4 (14) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD), en los siguientes términos:



*“«datos biométricos»: datos personales obtenidos a partir de un tratamiento técnico específico, relativos a las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona física que permitan o confirmen la identificación única de dicha persona, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos”.*

Por su parte, el artículo 9.1 del RGPD establece la prohibición general del tratamiento de categorías especiales de datos personales, con las excepciones prevista en el segundo apartado del precepto, entre las que se encuentra el “consentimiento explícito” del interesado, especificando respecto a los datos biométricos que estos son los “*dirigidos a identificar de una manera unívoca a una persona física*”. Así mismo, en el considerando 51 del mismo RGPD se señala que “*el tratamiento de fotografías no debe considerarse sistemáticamente tratamiento de categorías especiales de datos personales, pues únicamente se encuentran comprendidas en la definición de datos biométricos cuando el hecho de ser tratadas con medios técnicos específicos permita la identificación o la autenticación unívocas de una persona física*”.

Una interpretación conjunta de lo dispuesto en los artículos 4 (14) y 9.1 del RGPD, a la vista también de lo señalado en el considerando 51 citado, se realiza en el Informe Jurídico 36/2020, de 8 de mayo, del Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD), donde se señala lo siguiente:

*“(…) Al objeto de aclarar las dudas interpretativas que surgen respecto a la consideración de los datos biométricos como categorías especiales de datos puede acudir a la distinción entre identificación biométrica y verificación/autenticación biométrica que establecía el Grupo del Artículo 29 en su Dictamen 3/2012 sobre la evolución de las tecnologías biométricas:*

*Identificación biométrica: la identificación de un individuo por un sistema biométrico es normalmente el proceso de comparar sus datos biométricos (adquiridos en el momento de la identificación) con una serie de plantillas biométricas almacenadas en una base de datos (es decir, un proceso de búsqueda de correspondencias uno-a-varios).*

*Verificación/autenticación biométrica: la verificación de un individuo por un sistema biométrico es normalmente el proceso de comparación entre sus datos biométricos (adquiridos en el momento de la verificación) con una única plantilla biométrica almacenada en un dispositivo (es decir, un proceso de búsqueda de correspondencias uno-a-uno).*

*Esta misma diferenciación se recoge en el Libro blanco sobre la inteligencia artificial de la Comisión Europea:*

*«En lo que se refiere al reconocimiento facial, por ‘identificación’ se entiende que la plantilla de la imagen facial de una persona se compara con otras muchas plantillas almacenadas en una base de datos para averiguar si su imagen está almacenada en ella. La ‘autenticación’ (o ‘verificación’), por su parte, se refiere habitualmente a la*



*búsqueda de correspondencias entre dos plantillas concretas. Permite la comparación de dos plantillas biométricas que, en principio, se supone que pertenecen a la misma persona; así, las dos plantillas se comparan para determinar si la persona de las dos imágenes es la misma. Este procedimiento se emplea, por ejemplo, en las puertas de control automatizado de fronteras empleadas en los controles fronterizos de los aeropuertos».*

*Atendiendo a la citada distinción, puede interpretarse que, de acuerdo con el artículo 4 del RGPD, el concepto de dato biométrico incluiría ambos supuestos, tanto la identificación como la verificación/autenticación. Sin embargo, y con carácter general, los datos biométricos únicamente tendrán la consideración de categoría especial de datos en los supuestos en que se sometan a tratamiento técnico dirigido a la identificación biométrica (uno-a-varios) y no en el caso de verificación/autenticación biométrica (uno-a-uno) (...)*”.

Por tanto, de acuerdo con lo previsto en el RGPD, en el caso de que los datos biométricos no se traten con medios técnicos específicos para identificar o autenticar de forma unívoca a la persona afectada, tales datos deben ser considerados meramente identificativos. Así lo ha considerado también la Autoridad Catalana de Protección de Datos en su Dictamen CNS 10/2020, de 27 de marzo, donde, en el marco de un análisis sobre la obtención de la captación de la imagen y la voz de un opositor en un examen oral, señaló lo siguiente:

*“(...) no parece que en principio el desarrollo de las pruebas orales -siempre que no se trate de pruebas de carácter psicológico o entrevistas- deba contener datos de categorías especiales (artículo 9 RGPD). Y aunque se capte la imagen de las personas que aparecen, este solo hecho no implica que deba considerarse un tratamiento de datos biométricos, siempre que estos datos no se traten con medios técnicos específicos para identificar o autenticar de forma unívoca las personas participantes. En estos supuestos los datos de la imagen y la voz se podrían considerar datos meramente identificativos”.*

En consecuencia, en el supuesto que aquí nos ocupa no consta que las grabaciones que han sido solicitadas hayan sido tratadas con medios técnicos específicos para realizar labores de “identificación biométrica” o de “verificación/autenticación biométrica” en el sentido señalado por la AEPD en el Informe jurídico antes citado, y, por tanto, no se puede considerar que tales grabaciones incluyan datos integrantes de la categoría especial de datos personales “datos biométricos”, para cuyo acceso sea preciso obtener el consentimiento de las personas afectadas, consentimiento que, por otra parte, tampoco ha sido requerido en ningún momento por el Ayuntamiento de León en el caso que ha dado lugar a la presente reclamación.

Por tanto, a nuestro juicio, las grabaciones que han sido solicitadas no incluyen datos biométricos que deban incluirse en la categoría especial de datos personales a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 de la LTAIBG.

**Séptimo.-** No obstante, lo anterior no significa que tales grabaciones no incluyan datos de carácter personal merecedores de protección. De hecho, en las consideraciones jurídicas primera a quinta del Informe del Jefe de Servicio adscrito a la Subárea de Recursos Económicos donde se contiene la motivación del Decreto que aquí se impugna también se apela a la existencia de datos personales en la información solicitada que permiten la identificación de personas concretas, como aspecto que impide la cesión de tales datos y, por tanto, el acceso aquí solicitado por el reclamante. En este sentido, se transcribe en aquel Informe lo dispuesto en los artículos 5 del RGPD y 8.1 de la LOPD, así como, parcialmente, un texto común de varios Informes del Gabinete Jurídico de la AEPD (Informes 202/2009, 261/2010, 43/2014 y 310/2015).

Al respecto, esta Comisión de Transparencia ya realizó un análisis crítico de esta argumentación en la Resolución 169/2021, de 10 de septiembre (expediente CT-199/2019), también dirigida al Ayuntamiento de León, adoptada en un expediente de reclamación donde su objeto era la denegación del contenido íntegro de las actas correspondientes a las sesiones celebradas por la Comisión municipal que aquí nos ocupa.

Se señalaba en aquella Resolución que, a la vista de los argumentos utilizados en aquella ocasión por el Ayuntamiento de León, reiterados ahora en las consideraciones jurídicas del informe municipal señalado, se debía acudir para adoptar una decisión, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 15.3 de la LTAIBG, precepto que dispone lo siguiente:

*“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 de 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 o 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. (...)

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”.*

Aquí se debe tener también en cuenta lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 15 de la LTAIBG, donde se establece lo siguiente:

*“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”.*

El CTBG y la AEPD, en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, adoptaron con fecha 24 de junio de 2015 un criterio interpretativo de aplicación de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de esta Ley (CI/002/2015). A los efectos que aquí nos interesan, en este criterio interpretativo se afirma lo siguiente:

*“El proceso de aplicación de estas normas (artículos 14 y 15 de la LTAIBG) 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 estos 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 de la 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: (...)*

*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 LTAIBG (...)"*.

En atención a los argumentos parcialmente transcritos, el CTBG y la AEPD concluyeron lo siguiente:

*“a) Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.*

*b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones (...)"*.

(las referencias realizadas tanto en el artículo 15 de la LTAIBG como en el CI/002/2015 a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, deben entenderse hechas a la LOPD actualmente vigente y que derogó la primera).

En el supuesto planteado en la presente reclamación, partiendo de que en las grabaciones solicitadas no se contienen datos biométricos integrantes de una categoría especial de datos personales, tal y como se ha argumentado en el fundamento jurídico anterior, se puede concluir, de un lado, que la información cuyo acceso ha sido denegado contiene datos de carácter personal que no se encuentran especialmente protegidos; y, de otro, que, en principio, se trata de datos meramente identificativos de los comparecientes en la Comisión que autorizaron su grabación.

De acuerdo con lo anterior, el Ayuntamiento de León debió haber procedido a realizar la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG, entre el interés público de la divulgación de las grabaciones solicitadas y los derechos de los afectados cuyas comparecencias en las sesiones de la Comisión fueron grabadas. A la hora de realizar esta ponderación, deben tenerse en cuenta los criterios señalados en aquel precepto, entre los que se encuentra el hecho de que en aquellas grabaciones se contengan datos meramente identificativos de los comparecientes.

Por otra parte, tampoco es indiferente, a los efectos de realizar esta ponderación, el hecho de que el solicitante de la información sea un profesional de un medio de comunicación, circunstancia esta que le consta al Ayuntamiento de León aun cuando solo fuera por la dirección de correo electrónico a la que le ha remitidos varias comunicaciones ([transparencia@ileon.com](mailto:transparencia@ileon.com)). En este sentido, esta Comisión de Transparencia ha reconocido en varias de sus Resoluciones una posición cualificada de los periodistas en cuanto a su acceso a la información pública al vincular este en determinados casos al derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones reconocido en el artículo 10 del Convenio para la Protección

de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (entre otras, Resolución 4/2021, de 2 de febrero, expte. de reclamación CT-203/2020; Resolución 218/2020, de 20 de noviembre, expte. de reclamación CT-201/2020; y Resolución 186/2020, de 9 de octubre, expte. de reclamación CT-8/2020).

Ahora bien, a juicio de esta Comisión de Transparencia, no parece necesario realizar la ponderación recogida en el apartado 3 del artículo 15 de la LTAIBG con carácter previo al reconocimiento del acceso a las grabaciones solicitadas en relación con los comparecientes que reúnan la condición de empleado municipal, puesto que en este último caso tales datos entran dentro de la categoría recogida en el número 2 del mismo artículo, al tratarse de datos meramente identificativos directamente relacionados con la organización y el funcionamiento del Ayuntamiento de León. Como se ha señalado, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 15 de la LTAIBG este tipo de datos meramente identificativos deben facilitarse con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación de la información.

En este sentido, en el Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, emitido conjuntamente por el CTBG y por la AEPD al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, cuyo objeto es el “alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc., y las retribuciones de sus empleados o funcionarios”, se pone en relación lo previsto en el citado artículo 15.2 de la LTAIBG con el acceso a los datos relativos a la identidad de los empleados o funcionarios públicos. En concreto, en su punto II. 1, se señala lo siguiente:

*“A) En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2, de la LTAIBG, 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, se concederá el acceso a la información.*

*B) Ello no obstante y en todo caso:*

*a) La información –siempre en el supuesto de que resulte obligado facilitarla conforme a las reglas del anterior apartado A- no se facilitará cuando el acceso suponga un perjuicio para uno o varios de los bienes enumerados en el artículo 14.1 de la LTAIBG y la limitación sea justificada, proporcionada a su objeto y finalidad de protección y haya tenido en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente la concurrencia en el mismo de un interés superior que justifique el acceso.*



*b) Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial p. ej. La de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista-, que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.*

*En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de que dispusiese que alguno o algunos de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiese hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar de él o de los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta”.*

En este Criterio Interpretativo se añade lo siguiente acerca de su alcance:

*“... En todo caso, a la hora de conceder el acceso habrá de informarse expresamente al interesado de lo dispuesto en el art. 15, núm. 5, de la LTAIBG, esto es, de que **la normativa de protección de datos personales será en todo caso de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso**”.*

En el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, al haberse procedido a la denegación de la información por considerar que esta incluía datos biométricos cuya cesión exigía el consentimiento de lo afectados, la posible prevalencia de la protección de datos o de otros derechos constitucionales sobre el interés público en la divulgación de aquella no fue fundamentada por el Ayuntamiento de León, tampoco para el caso de las comparecencias en la Comisión en cuestión de los empleados municipales que autorizaron su grabación. Por este motivo, procede señalar aquí que al alcance del interés público que puede motivar el acceso a los datos de carácter personal al amparo de la LTAIBG se refirió el Dictamen conjunto emitido, con fecha 23 de marzo de 2015, por el CTBG y la AEPD en respuesta a una consulta realizada por la Directora de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) del Ministerio de Presidencia, en lo que a los empleados públicos se refiere, en los siguientes términos:

*“(...) A estos efectos, el interés público aparece definido en la Exposición de Motivos de la LTAIBG que comienza recordando que «La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. 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».*

*De este modo, la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la LTAIBG –que, en todo caso, debe armonizarse con el respecto a los derechos*



*establecidos en la LOPD- es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquéllos hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado.*

*Esta finalidad coincide además con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de derechos Humanos recuerda en su sentencia de 2 de noviembre de 2010 (Caso Gillberg contra Suecia) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 20 de mayo de 2003 –Asunto C-465/00; Rechnungshof-, 9 de noviembre de 2010 –Asunto C-92/09; Volker und Markus Schecke GbR-, y 29 de junio de 2010 –Asunto C-28/08; The Bavarian Lager Co. Ltd.-).*

*De este modo, con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.*

*Aplicando este criterio a la cuestión planteada, se considera que en la información referente a los puestos de trabajo de mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones o a aquellos cuya provisión se realice con un cierto grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza prevalecerá, como regla general, el interés público sobre la protección de datos y la intimidad (...)*”.

En cualquier caso, y salvo circunstancias especiales que no son conocidas por esta Comisión de Transparencia, en este supuesto concreto sería aplicable, a nuestro juicio, la regla general de acceso recogida en el artículo 15.2 de la LTAIBG y, en consecuencia, la comunicación al solicitante de la información de los datos identificativos de los empleados municipales que aparecen en las grabaciones de las sesiones de la Comisión de Investigación constituida en su día en el Ayuntamiento de León se encuentra fundada en lo dispuesto en la LTAIBG, en los términos previstos en el artículo 8 de la LOPD.

Finalmente, respecto a la referencia que se realiza en el Informe que sirve como motivación del Decreto municipal impugnado a varios Informes del Gabinete Jurídico de la AEPD, parcialmente transcritos en aquel, como fundamento general para denegar la divulgación de datos personales incluidos en las grabaciones solicitadas, aunque estos sean meramente identificativos, cabe señalar que aquellos informes se ocupan de la aplicación del límite de la protección de datos personales a la publicación de información correspondiente a las sesiones celebradas por órganos colegiados de las Entidades Locales, y no al acceso a esta

como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública (caso que es el que aquí nos ocupa), resultando diferente tal aplicación en uno y otro supuesto.

**Octavo.-** Además de lo hasta aquí expuesto, desde un punto de vista procedimental se ha de tener en cuenta que en la tramitación de la solicitud de información pública cuya denegación se ha impugnado debió ser aplicado lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, precepto que establece lo siguiente:

*“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.*

En el caso que aquí nos ocupa, la información pública que ha sido denegada comprende datos identificativos de las personas comparecientes en la Comisión constituida en el Ayuntamiento de León que autorizaron la grabación de su comparecencia. En consecuencia, la decisión municipal sobre el acceso a las grabaciones solicitadas debe ir precedida del trámite de alegaciones indicado recogido en el artículo 19.3 de la LTAIBG. En relación con este precepto y con su interpretación conjunta con el artículo 24.3 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, en el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia 315/2021, de 8 de marzo, respecto a una actuación del CTBG, pero aplicable igualmente a esta Comisión de Transparencia por motivos análogos, señaló lo siguiente:

*“Aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.*

*Cuando en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo no se ha dado trámite de audiencia a los interesados, si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitan identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudiesen verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses.*

*El trámite de audiencia ante el Consejo de Transparencia no se condiciona, por tanto, a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información.*

*La intervención del Consejo de Transparencia en fase de reclamación cuando constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede adoptar las siguientes decisiones:*



*a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto;*

*b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia”.*

Esta Comisión de Transparencia no dispone de datos para identificar a los comparecientes en la Comisión municipal que autorizaron la grabación de su comparecencia, ni tan siquiera conoce cuántos fueron en total ni cuáles de ellos fueron empleados municipales.

En consecuencia, procede ordenar la retroacción de las actuaciones para que sea el Ayuntamiento de León el que cumpla el trámite de audiencia a los comparecientes en la Comisión municipal en cuestión que autorizaron la grabación de su comparecencia, en atención a lo dispuesto en el precitado artículo 19.3 de la LTAIBG. Frente a la decisión que, finalmente, se adopte una vez que se realice el trámite señalado, cabrá la interposición de los recursos previstos en la normativa aplicable, inclusión hecha de la correspondiente reclamación ante esta Comisión de Transparencia.

Las alegaciones realizadas en este trámite habrán de ser tenidas en cuenta a los efectos de realizar la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y de aplicar lo dispuesto en el punto 2 del mismo precepto en los términos señalados en el fundamento jurídico anterior.

**Noveno.-** Finalmente, en cuanto a la materialización del acceso a la información solicitada, si este fuera finalmente reconocido por el Ayuntamiento de León, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

*“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.*

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

*“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.*



En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias. En el caso que aquí nos ocupa, el solicitante pidió acceder a la información de forma electrónica, así que esta debe ser la vía utilizada para proporcionar el acceso a esta, si este se termina reconociendo tras la realización del trámite de alegaciones referido en el expositivo anterior, mediante la remisión de los archivos digitales correspondientes a las grabaciones realizadas de las cuatro sesiones celebradas por la *“Comisión de Investigación para estudiar, analizar y establecer conclusiones sobre los expedientes investigados por la UDEF correspondientes al Ayuntamiento de León”*, cuya creación se acordó por el Pleno municipal con fecha 26 de octubre de 2018.

Por último, se ha de tener en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la LTAIBG, en el supuesto de que alguno de los comparecientes en la Comisión se oponga a la entrega de las grabaciones, esta solo podrá tener lugar cuando, habiéndose concedido el acceso a ellas, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

## RESUELVE

**Primero.- Estimar parcialmente** la reclamación frente al Decreto 2269/2019, de 23 de julio, del Concejal-Delegado de Régimen Interior, Movilidad y Deportes del Ayuntamiento de León, por el cual se denegó la información solicitada por XXX con fecha 21 de mayo de 2019.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución se debe proceder por el Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

- Retrotraer el procedimiento al momento de realizar el trámite de audiencia exigido por el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a los comparecientes en las sesiones de la Comisión de Investigación constituida para Estudiar, Analizar y Establecer Conclusiones sobre los Expedientes Investigados por la UDEF, que autorizaron la grabación de su comparecencia.
- Una vez realizado este trámite y, en su caso, a la vista de las alegaciones que se presenten, adoptar la decisión que corresponda respecto al acceso a las grabaciones de las cuatro sesiones celebradas por la Comisión municipal señalada, considerando la fundamentación jurídica contenida en la presente Resolución.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de León.

**Cuarta.-** Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López