



Resolución 230/2022, de 25 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-273/2021 / reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por D. XXX a la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega (Palencia), en su condición de Vocal de esta Entidad Local Menor

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 20 de abril de 2021, D. XXX se dirigió a la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega (Palencia), en su condición de Vocal de esta Entidad Local Menor, solicitando “*copia de la grabación efectuada por la secretaria del pleno celebrado el pasado 10 de abril de 2021*”.

La solicitud referida fue respondida mediante una comunicación del Alcalde Pedáneo de Gañinas de la Vega, de 1 de mayo de 2021, a la cual se adjuntó un Informe emitido con la misma fecha por la Secretaria de la Junta Vecinal. En relación con el asunto que constituye el objeto de esta reclamación, en este Informe se señaló lo siguiente:

“TERCERO.- El documento que ha resultado de la grabación de la Sesión de Pleno de la Junta Vecinal de fecha 10 de abril de 2021, tiene como único fin facilitar la redacción del Acta de la sesión a la Secretaria, incluir de forma literal en este documento la exposición de un aspecto concreto en el supuesto de que así lo solicitara alguno de sus miembros y, en su caso, con carácter de excepcionalidad, contrastar la definición de los votos y/o algún aspecto de los argumentos esgrimidos durante los debates. Tiene por tanto la consideración de documento interno de trabajo, formando parte del expediente sin obligación de publicidad.

CUARTO.- Atendiendo a la regulación en vigor y lo expuesto anteriormente, se entiende que si una vez entregada copia del Acta de la Sesión de 10 de abril de 2021 junto con la citación de la próxima Sesión, se advirtiera discrepancia por el Sr. Presidente de la Sesión o los Sres. Vocales, respecto de alguno de los puntos



sometidos a consideración por el Pleno de la Junta Vecinal de Gañinas de La Vega, y así se manifestara durante dicha Sesión, servirá la grabación de la Sesión del día 10 de abril de 2021 para revisar y contrastar el punto controvertido.

QUINTO.- El Alcalde puede ampararse en su potestad de determinar que la Corporación puede facultar la articulación de medios propios para la grabación del desarrollo de las sesiones.

3.- PROPUESTA DE ACTUACIÓN

Siendo por tanto de carácter preceptivo la libertad de grabación de las Sesiones de Pleno, si la Junta Vecinal así lo estima oportuno, dotar a la secretaría de un medio fiable de grabación de las Sesiones de Pleno de las que se obtenga, con las limitaciones legales que se detallan en la Consideración SEGUNDA, apartados A, B y C del presente Informe, un documento audiovisual que pueda ser alojado en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Pedrosa de La Vega, destinado a la publicidad, control y fiscalización de los Órganos de la Corporación de la Junta Vecinal de Gañinas de La Vega”.

Segundo.- Con fecha 14 de junio de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León un escrito presentado por D. XXX ante el Procurador del Común y que fue calificado como una reclamación frente a la falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior (grabación efectuada por la Secretaria de la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega de la sesión plenaria celebrada con fecha 10 de abril de 2021).

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

En la respuesta a nuestra petición de informe, el Alcalde Pedáneo de Gañinas de la Vega manifestó lo siguiente:

“En relación con los escritos dirigidos por ustedes a esta Junta Vecinal, tenemos a bien comunicarles que la información que solicitan se encuentra alojada en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Pedrosa de La Vega.

Por otra parte, y como sin duda han recordado ya al quejante, no forma parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como pueda ser la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes,



preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

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.

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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

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.



Segundo.- Como cuestión previa al análisis de la actuación impugnada, es necesario analizar la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver la reclamación presentada, considerando que su autor es miembro de una Corporación local y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a una información solicitada por este en el ejercicio de tal condición.

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 miembros de las corporaciones locales 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). 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, reguladora 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.

La propia LTAIBG permite que también los cargos representativos locales, a pesar de contar con un régimen jurídico específico de acceso a la información, puedan utilizar este concreto mecanismo de garantía a través de la aplicación supletoria de aquella. En efecto, 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”*. Puesto que ni la LRBRL ni el ROF prevén un mecanismo específico de garantía distinto del recurso judicial ante una autoridad independiente análogo a la reclamación regulada en el citado artículo 24 de la LTAIBG, esta aplicación supletoria permite cohonstar la aplicación del régimen específico del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los cargos representativos locales con su carácter privilegiado.

Este criterio relativo a la legitimación de los cargos locales a presentar la reclamación prevista en la LTAIBG ante los correspondientes organismos de garantía de la transparencia que venía manteniendo esta Comisión de Transparencia ha sido confirmado expresamente por el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 312/2022, de 10 de marzo (rec. 3382/2020), donde se señala que *“(...) el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que (...) contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el*



artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...)” (fundamento de derecho cuarto).

Tercero.- La asunción de la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver las reclamaciones presentadas por los miembros de las corporaciones locales en materia de derecho de acceso a la información no impide que el régimen jurídico que deba ser aplicado sea, 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. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022, de 10 de marzo, recoge expresamente, también en su fundamento de derecho cuarto, que “(...) *la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria (...)*”.

Entre otras y sin perjuicio de lo que más adelante sea necesario pormenorizar, la normativa aplicable de régimen local establece al respecto las siguientes previsiones:

1.- Las peticiones de acceso a la información se entenderán concedidas por silencio administrativo cuando no sean resueltas expresamente en el término de cinco días, a contar desde la fecha de la solicitud (artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14 del ROF).

2.- Los servicios administrativos están obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

(...)

c) Cuando se trate del acceso a la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos (artículos 12.2 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 15 del ROF).

3.- La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirán por las siguientes normas:

a) Podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los documentos o de una copia de estos. El



libramiento de copias se limitará a los casos de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Junta de Gobierno (artículos 13 y 14 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, así como 16.1 a) del ROF).

(...).

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 cohererse ahora con la legislación de transparencia de forma tal que nunca aquel ejercicio sea más restrictivo para un concejal que para un 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 cargo representativo local 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”.

Cuarto.- En el supuesto planteado en la presente reclamación, la solicitud de acceso a la información fue solicitada con fecha 20 de abril de 2021 y fue concedida por silencio administrativo al no ser resuelta expresamente en el término de cinco días, a contar desde aquella fecha, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14.1 del ROF. Por tanto, incluso cuando fue contestada aquella petición por el Alcalde Pedáneo a través de un Informe emitido por la Secretaria de la Junta Vecinal ya se había producido la estimación presunta de la petición. No obstante, tampoco esta respuesta puede ser considerada como una resolución expresa de la petición, por no guardar ni la forma ni el contenido de las resoluciones administrativas,



además de no haber sido notificada debidamente, con referencia a los recursos que podían ser presentados frente a la decisión denegatoria que podía deducirse del Informe de la Secretaria de la Junta Vecinal adjuntado a la contestación del Alcalde Pedáneo.

En consecuencia, el objeto de esta reclamación es una resolución presunta cuyo contenido es el reconocimiento del derecho del solicitante a acceder a la información pedida por este en su condición de Vocal de la Junta Vecinal.

Con carácter general, en aquellos supuestos en los que el interesado ha obtenido por silencio administrativo el reconocimiento de una prestación pública, algo que materialmente debe producir o entregar la Administración, el acto presunto, desde un punto de vista práctico, puede adolecer de falta de virtualidad o de efectividad, puesto que a pesar de que se haya producido el silencio positivo, la persona solicitante sigue sin ver satisfecho el objeto de su solicitud (en este caso, la obtención del acceso a la información pedida).

En este sentido y siguiendo lo afirmado al respecto en el Criterio Interpretativo de la GAIP, de 7 de enero de 2016, sobre reclamación en caso de silencio administrativo, la previsión del legislador de crear organismos de garantía en materia de acceso a la información pública que se ofrecen como alternativa a la vía jurisdiccional, es significativa de la voluntad de facilitar a todos los ciudadanos la tutela y garantía del derecho de acceso a la información, en todos aquellos casos en los que este no se vea satisfecho, bien por verse desestimado el mismo expresa o presuntamente al margen de lo dispuesto en la normativa aplicable; bien por no verse materializado efectivamente mediante el acceso solicitado como consecuencia de una mala praxis de la Administración al no cumplir con su obligación de resolver, cuando el silencio sea positivo.

En consecuencia, puesto que los artículos 24 de la LTAIBG y 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, reconocen expresamente la posibilidad de interponer ante esta Comisión de Transparencia reclamaciones frente a resoluciones presuntas en materia de acceso a la información pública, resulta coherente con la letra y con el espíritu de estas leyes que, dentro de estas reclamaciones presuntas impugnables, se incluyan también las estimatorias. Lo contrario implicaría que en estos casos se “beneficiara” la actuación incorrecta de la Administración consistente en no resolver lo procedente en el plazo establecido para ello, con la frustración del legítimo derecho de los ciudadanos a solicitar la tutela de este órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública.

En cuanto al plazo para interponer reclamaciones frente a resoluciones presuntas, este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. No obstante, con carácter general, respecto al plazo para reclamar



frente a las estimaciones presuntas de solicitudes de acceso a la información pública, se debe poner de manifiesto el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC, relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición, se concluye lo siguiente:

“(...) la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que tampoco se encuentra sujeta a plazo la presentación de reclamaciones formuladas frente a las estimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública que no se hayan materializado.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, hemos de verificar si la información solicitada tiene la naturaleza de información pública a tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG, precepto que la define como *“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 precepto a su vez debe ser puesto en relación con la singularidad de la información solicitada, esto es, la grabación de audio de una sesión plenaria de una Junta Vecinal. En este caso, el punto de partida para analizar la cuestión debe ser su carácter público, establecido como principio general en los artículos 70.1 de LRBRL 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 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.

Así las cosas, el Pleno de la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega celebrado el día 10 de abril de 2021 fue grabado, tal y como consta en el acta de la citada sesión plenaria, a cuyo texto completo se ha accedido a través de la Sede electrónica del Ayuntamiento e Pedrosa de la Vega. En concreto, se señala en esta acta lo siguiente:

“El Vocal Sr. XXX toma la palabra para indicar que va a grabar el pleno utilizando su teléfono; se le informa de que la Sesión ya se graba siendo la grabación un documento interno que pasa a formar parte del expediente; insistiendo el Sr. XXX en hacerlo, por la Presidencia se le indica que puede admitirse su propuesta de incluirlo en el orden del día. Realizada la votación, con un voto a favor de la inclusión y dos votos en contra, la propuesta es rechazada”.

(el subrayado es nuestro)

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, procede determinar si la grabación del pleno solicitada puede ser incluida dentro del concepto de “información pública” definido en el artículo 13 de la LTAIBG en los términos indicados. 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 la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega 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 la Junta Vecinal 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 lo que pueden impedir es su condición de documento público, referencia esta que remite, más que al carácter del documento o archivo, a su falta de fe pública.

Cuestión distinta es que la provisionalidad de las citadas grabaciones pudiera 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*”.

Esta parece ser la argumentación utilizada por la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega para no proporcionar al solicitante la grabación pedida.

Respecto a la aplicación general de los límites y causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública previstas en la LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), 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 (rec. 316/2018), núm. 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018), y núm. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

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 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”.

En el mismo sentido y para un caso análogo al expuesto, se había pronunciado también con anterioridad el entonces denominado Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana (en su denominación actual Consejo Valenciano de Transparencia) 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, argumentos que cobran mayor fuerza, aun si cabe, cuando el solicitante de aquellas grabaciones no es un ciudadano cualquiera sino un representante local miembro del órgano correspondiente; en consecuencia, la obtención de una copia de los archivos sonoros de estas sesiones plenarias no puede ser denegada por esta causa. Así se ha puesto de manifiesto para las sesiones plenarias en la respuesta formulada por el Comisionado de Transparencia de Castilla y León a la Consulta Facultativa planteada por un Ayuntamiento de la provincia de Palencia (expte. de consulta 81/2020). El mismo criterio fue utilizado también en la Resolución 240/2021, de 2 de diciembre, adoptada por



esta Comisión de Transparencia en el expediente CT-205/2021. Se puede acceder al contenido completo de ambos documentos a través de la página electrónica institucional del Comisionado de Transparencia

Puesto en relación lo anterior con el supuesto planteado en esta reclamación, cabe concluir que, en el caso de la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega, la utilización de un sistema provisional de grabación de las sesiones plenarias que no garantiza su integridad y autenticidad no es causa jurídica que pueda 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.

Sexto.- Finalmente, en cuanto a la formalización del acceso a la información solicitada, 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”.

En el supuesto aquí planteado, no se conoce si el solicitante manifestó alguna preferencia acerca de la forma en la que le fuera facilitada la grabación solicitada, motivo por el cual para proporcionar una copia de esta la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega puede utilizar el cauce ordinario de comunicación que mantenga con el Vocal solicitante.

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 la reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por D. XXX a la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega (Palencia), en su condición de Vocal de esta Entidad Local Menor.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega debe proporcionar al reclamante una copia de la grabación de la sesión plenaria celebrada con fecha 10 de abril de 2021, si dispusiera aún de ella.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y a la Junta Vecinal de Gañinas de la Vega.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y 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