

Reclamación expediente N° 21/2016  
Resolución N.º 38/2017

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN  
GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

**COMISIÓN EJECUTIVA**

Sres.:

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D<sup>a</sup>. Emilia Bolinches

D<sup>a</sup>. Isabel Lifante Vidal

D. Lorenzo Cotino Hueso

En Valencia a 20 de abril de 2017

Reclamante: [REDACTED]

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes

VISTA la reclamación número 21/2016, interpuesta por [REDACTED] formulada contra el Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes y siendo ponente el Vocal D. Lorenzo Cotino Hueso, se adopta la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES**

**Primero.-** Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 15 de diciembre de 2015, la reclamante solicitó al Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes copia de las grabaciones de las sesiones del Pleno ordinarias o extraordinarias (que no actas) celebradas entre los días el 1 de septiembre de 2015 hasta el 11 de diciembre de 2015 y, en su caso y cuanto menos la de sesión de Pleno celebrada el día 8 de octubre de (en cuya acta aparece expresamente nombrada).

La solicitante [REDACTED] estaba de baja en aquel periodo en el que solicita las grabaciones, en el que desarrollaba las funciones la secretaria accidental.

**Segundo.-** El Ayuntamiento comunicó el 18 de enero de 2016 que la solicitud estaba en fase de estudio habiéndose solicitado informe por la Secretaria Accidental del Ayuntamiento a los servicios jurídicos de la Diputación de Valencia.

Que el 9 de marzo de 2016, recibido el informe jurídico, el Ayuntamiento resolvió remitir a la solicitante las actas de las sesiones de Pleno en dicho periodo y no las grabaciones solicitadas. Así se hizo a juicio del Ayuntamiento como documento público, solemne y auténtico, que da fe de lo acontecido en la sesión con la mayor exactitud posible con intervenciones e incidentes que se hubieran producido. Se afirma que no procedía la remisión de la grabación íntegra pese a que por Decreto 57/2013 de 8 de mayo se decidió la grabación, pero como medida auxiliar de apoyo al Secretario para transcribir lo debatido en actas como fedatario público. Aprobadas las actas, ésta son el documento relevante a efectos del derecho de acceso a la información pública.

Se afirma también que el ROF (R. D 2568/1986, de 28 de noviembre) no establece la conservación de las grabaciones, siendo que pueden destruirse una vez aprobadas, salvo que le Pleno acuerde la utilización para difusión pública en virtud del artículo 229 ROF.

**Tercero.-** El 8 de abril de 2016 la reclamante solicitó *copia de las grabaciones de los plenos solicitadas o subsidiariamente copia de las grabaciones de las sesiones del Pleno ordinarias o*

*extraordinarias (que no actas) celebradas entre los días el 1 de septiembre de 2015 hasta el 11 de diciembre de 2015 y, en su caso y cuanto menos la de sesión de Pleno celebrada el día 8 de octubre de 2016 (en cuya acta aparece expresamente nombrada).*

La solicitante aunque inicialmente no especificó la finalidad por la que requería dicha información por no ser requisito necesario para su solicitud, no obstante y con posterioridad indica que el motivo por el que requirió dichas grabaciones por cuanto pese a que por estar de baja laboral y no participar en ellas “tuvo conocimiento por comentarios en el municipio de que en algunas de las sesiones de los Plenos se vertieron verbalmente injurias y/o calumnias contra su persona y su función pública aprovechando su inasistencia, por lo que devenía necesario una copia de las mismas a fin de poder ejercer las acciones que le asisten para la protección de su honor.”

**Cuarto.-** El Ayuntamiento presentó las alegaciones que le fueron requeridas el 15 de noviembre de 2016, en las mismas se hace referencia textual al informe de Diputación por cuanto:

“no se ha aprobado por parte del Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes la publicidad de las grabaciones de los plenos, y por tanto, la finalidad de las mismas es puramente auxiliar a la labor del secretario, y por otro, el Ayuntamiento carece de medios para permitir un acceso parcial a las grabaciones cuando éstas contienen datos de carácter personal, entendemos que el hecho de no facilitar una copia de las mismas no vulnera el derecho de acceso, siendo suficiente a efectos de cumplir con la obligación impuesta por la Ley de Transparencia, la consulta del acta, en la medida en que constituye el documento que refleja la información jurídicamente relevante.”

Se afirmaba que “Así visto, la grabación de dichas sesiones tiene como fin tanto la divulgación de lo que en el seno del Pleno ocurre como ayudar al Secretario a redactar el acta. Así pues, para poder llevar a cabo la función plenaria de control y fiscalización de los órganos de Gobierno,(los concejales) podrán tener acceso a los libros de actas del Pleno, Juntas de Gobierno y Resoluciones de la Alcaldía, pero no a los sistemas de grabación utilizados que constituye un sistema de trabajo del Secretario, salvo que el Pleno acuerde su utilización para su posterior difusión pública, con carácter meramente informativo; puesto que lo jurídicamente relevante es lo que consta en las actas que como fedatario público, redacta el Secretario.

Así pues, podemos concluir que, puesto que en el Reglamento no se recoge la conservación de las grabaciones y, las mismas, son un sistema de trabajo del Secretario, una vez aprobadas las actas, se podrán destruir las grabaciones, salvo que por el Pleno se acuerde su utilización para su posterior difusión pública.”

Se concluye al respecto que “Por tanto: El Ayuntamiento tendrá la opción de dar la grabación solicitada o desestimar la petición por cuanto el documento válido es el acta que es la recoge los acuerdos y la misma ya le fue entregada.”

**Quinto.-** El 7 de diciembre de 2016, el Ayuntamiento informó a este Consejo del procedimiento ordinario 439/2016 de la ahora reclamante contra dicho Ayuntamiento que se tramita en el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 7, tras recurso presentado el 7.10.2016 por desestimación presunta de este Consejo respecto del acceso a la información ejercido.

**Sexto.-** Efectuada la deliberación del asunto en diversas sesiones de esta Comisión Ejecutiva, y sin que haya sido posible cumplir el plazo oportuno debido a las carencias estructurales de éste órgano, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**Primero.-** Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015 valenciana), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Según se ha expuesto en los antecedentes, la reclamante era Secretaria del Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes y estaba de baja en el periodo en el que solicita las grabaciones de las sesiones del Pleno ordinarias o extraordinarias (que no actas) celebradas entre los días el 1 de septiembre de 2015 hasta el 11 de diciembre de 2015 y, en su caso y cuanto menos la de sesión de Pleno celebrada el día 8 de octubre de 2016 (en cuya acta aparece expresamente nombrada).

El Ayuntamiento bajo los fundamentos del informe jurídico de la Diputación de Valencia, denegó el acceso a la información solicitado entendiéndose cumplida la solicitud de información con las actas de los plenos celebrados en dichas fechas.

La solicitante afirma requerir las grabaciones –y no las actas- porque “tuvo conocimiento por comentarios en el municipio de que en algunas de las sesiones de los Plenos se vertieron verbalmente injurias y/o calumnias contra su persona y su función pública aprovechando su inasistencia, por lo que devenía necesario una copia de las mismas a fin de poder ejercer las acciones que le asisten para la protección de su honor.”

**Segundo.-** El Ayuntamiento es sin duda un sujeto obligado a suministrar información en razón de la legislación de transparencia y, por lo que más interesa, las grabaciones de las sesiones del Pleno son información pública, en principio, accesible por quien la requiera.

En el ámbito internacional el objeto de la información a la que el ciudadano tiene derecho a acceder es muy amplio. Así, el Comité de Derechos Humanos de la ONU en su Observación general nº 34 de 2011 afirma que: “Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción” (§ 18). Este criterio se ha aplicado de modo concreto en su Dictamen CDN del caso [REDACTED] (Comunicación 2202/2012, CDN, caso [REDACTED] de 18 de julio de 2013, §7). La interpretación del TJUE de la regulación europea ha sido muy generosa al respecto del objeto del derecho de acceso del art. 3 a) del Reglamento n.º 1049/2001, respecto de información “en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.”

Bajo el principio de máxima transparencia, el legislador español ha seguido claramente esta línea en su definición de la información pública objeto del derecho de acceso en el artículo 13 de la Ley 19/2013 “Se entiende por información pública 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.”

Sobre estas bases, la grabación de los plenos por el propio Ayuntamiento es información pública. Como tal y a salvo de la concurrencia de causas de inadmisión o de restricciones en razón de derechos e intereses protegidos la información solicitada es en principio accesible por quien la requiera.

**Tercero.-** Cabe también tomar como punto de partida que en el presente supuesto la reclamante no sólo hace valer el derecho de acceso a la información pública consagrado en la Constitución. Como se expondrá, además de este derecho concurre en el presente supuesto el derecho a la protección de datos de la propia solicitante (art. 18 CE) al tiempo que la información solicitada está directamente vinculada con el acceso a la justicia de la reclamante (art. 24 CE).

Esta autoridad de transparencia obviamente es la competente en razón del derecho de acceso a la información reconocido constitucional y legalmente. Ello no empece que para acometer adecuadamente su función deba tener en cuenta no sólo el derecho de acceso a la información y su regulación, sino que deba tener en cuenta todos los elementos jurídicos relevantes para determinar si procede reconocer o no el derecho de acceso a la información reclamado. Y entre estos elementos jurídicos relevantes y como sucede en el caso presente, pueden concurrir otros derechos constitucionales a tener en cuenta. A priori y en general, la concurrencia del derecho de acceso a la información de un sujeto con otros de sus derechos constitucionales implicará que el acceso a la información contará con una más intensa protección constitucional y legal. Al mismo tiempo, y también en principio, la concurrencia de derechos que garantizan el acceso reducirá las posibilidades de restringir o limitar el mismo.

Los derechos concurrentes mencionados están reconocidos por la Constitución (artículos 18 y 24 CE). Su régimen jurídico se determina tanto por su contenido constitucionalmente reconocido y por su desarrollo normativo. Y este régimen jurídico de los derechos fundamentales concurrentes, en cuanto sirve para garantizar el acceso a la información pública confluye con la legislación de transparencia. Desde la perspectiva de la legislación de transparencia, este régimen jurídico específico puede ser visto bajo el principio de especialidad. En este sentido, hay que tener en cuenta la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, que en su apartado 2º dispone que “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.” En consecuencia, las especialidades en el régimen de acceso a la información pública que se deban darse por la concurrencia de un derecho fundamental (derecho de acceso de protección de datos, derecho de acceso en razón del derecho a participar en asuntos públicos, libertad de expresión e información, etc.) deben tenerse en cuenta como régimen especial, sin perjuicio de la aplicación supletoria y en lo posible de la ley de transparencia, no en vano, el derecho reclamado es el derecho de acceso a la información reconocido constitucional y legalmente por esta ley y que esta autoridad garantiza.

**Cuarto.** - Por cuanto el derecho a la protección de datos personales, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) define en su artículo 3. a) “Datos de carácter personal” como cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables. En la misma línea el artículo 4.1º del Reglamento europeo de protección de datos. En el caso presente nos encontramos ante la solicitud sobre la existencia de información relativa a la persona que la solicita. Si la información es relativa a la reclamante, se trata de datos personales sujetos al régimen jurídico de este derecho fundamental y la normativa que lo desarrolla y regula. La grabación de los plenos es un tratamiento de datos personales relativos a imagen y voz de las personas que asisten, así como cualquier otra información relativa a personas físicas identificadas o identificables a que se haga referencia en dichas sesiones y que quede registrada en las grabaciones o en las actas de dichas sesiones (en este sentido por ejemplo, Informe 0043/2014 AEPD).

Sobre esta base, cabe recordar que el derecho a la protección de datos incluye el derecho de la persona a acceder a la información que verse sobre ella misma. Cabe recordar en este sentido el FJ 7º sentencia número 292/2000 del Tribunal Constitucional:

“el contenido del derecho fundamental a la protección [...] también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué [...]”. “Y resultan indispensables para hacer efectivo ese contenido el reconocimiento del derecho a saber quién posee sus datos personales y con qué fin [...] Es decir, exigiendo del titular del fichero que el informe de qué datos posee sobre su persona, accediendo a los registros y asientos oportunos, y qué destino han tenido, cosa que afecta también posibles cesionarios”.

El artículo 8, 2º de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea integra expresamente el derecho de acceso en su contenido:

“Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación”.

El TEDH no ha dudado en incluir solicitudes de acceso a la información en poder de la Administración en el ámbito del artículo 8 CEDH que garantiza la vida privada y familiar. Así, la STEDH [REDACTED] de 7 de julio de 1989 trataba el acceso por una persona a su expediente en poder de los servicios de asistencia social. En razón del artículo 8 CEDH se le reconoció el acceso a la información pública para conocer su infancia y desarrollo, si bien ponderándose con la confidencialidad de terceros. Se afirmó la necesidad de una autoridad independiente para hacer esta ponderación, que es obligatorio realizar (en especial, nº 49). También el acceso a la información pública en razón de esta facultad de la protección de datos se reconoció, entre otras en la STEDH [REDACTED] de 19 de febrero de 1998.

La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, que pronto será reemplazada por el Reglamento Europeo de protección de

datos, reconoce en su artículo 12 el “Derecho de acceso”. Este derecho, aunque con posibles limitaciones, podrá ejercerse ante los poderes públicos para solicitar la información que tengan sobre el solicitante. Pues bien, en ejercicio de este derecho en razón de dicho precepto, el responsable del fichero (en nuestro caso, un poder público) habrán de confirmar: “la existencia o inexistencia del tratamiento de datos que le conciernen, así como información por lo menos de los fines de dichos tratamientos, las categorías de datos a que se refieran, la comunicación de los datos objeto de los tratamientos, así como toda la información disponible sobre el origen de los datos.” Los artículos 12 y ss. del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, general de protección de datos, aún no aplicable, no hacen sino que reforzar el derecho de acceso.

El artículo 15 Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal regula el derecho de acceso y su apartado 1º, que atribuye al titular de los datos “el derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos.” Los artículos 27 y ss. del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD concretan este derecho.

Pues bien, la grabación de un Pleno por el Ayuntamiento es un tratamiento de datos sometido al régimen jurídico descrito. Así las cosas, la solicitud de acceso a la información pública en el caso de que se trate sobre información tratada por poderes públicos como responsables, cuando se trata de información relativa a la persona del propio solicitante de información, supone la confluencia y concurrencia del derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos. Esta concurrencia puede jugar diferentes efectos jurídicos, entre ellos y claro está, en general cualifica e intensifica la protección constitucional del derecho de acceso a los datos solicitados y, por ende, reduce las posibilidades de restringir el acceso a la información solicitado. Obviamente y en cualquier caso se trata de accesos a información con naturaleza, finalidades y régimen jurídico diferentes.

**Quinto.-** Algo similar sucede por cuanto en el caso presente la solicitud de información en manos del poder público por la ahora reclamante concurre también con el acceso a la justicia que garantiza el artículo 24 CE. Como se ha expuesto, la reclamante manifiesta expresamente que requiere el acceso a la información solicitada para ejercitar las acciones judiciales oportunas.

El reconocimiento internacional del acceso a la información no es extraño a su vinculación con el acceso a la justicia. De hecho, la punta de lanza de este reconocimiento del derecho de acceso a la información en el ámbito del medio ambiente se dio con el Convenio de Aarhus (Convención sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales de 1998 del que es parte España y se ha integrado en el Derecho de la UE. También cabe señalar la STEDH [REDACTED], de 9 de junio 1998 sobre la base de debido proceso (art. 6) y vida privada (art. 8) se solicitaba acceso sobre la posible radiación durante las pruebas nucleares en las Islas de la Navidad. Un supuesto bastante similar fue la STEDH [REDACTED], de 19 octubre de 2005.

Pues bien, al igual que en el caso de la confluencia con el derecho de acceso de protección de datos, la concurrencia del derecho de acceso a la información con la finalidad de acceder a la justicia entre otros efectos conlleva la potenciación e intensificación de la protección de este derecho al tiempo que la reducción de los límites o restricciones al mismo. En el caso presente y como se concreta más adelante, se trata de una circunstancia particular del caso que lleva a que no sea suficiente con la facilitación y acceso a las actas del Pleno, sino que legitime el acceso a las grabaciones y, por tanto, legitime una comunicación de datos sin consentimiento en razón de un interés legítimo específico.

**Sexto.-** Asentado lo anterior y por lo expuesto, la reclamante ha solicitado información al sujeto obligado en ejercicio de diversos derechos constitucionales. Y la Administración ha denegado dicho acceso entendiéndolo suficiente la remisión de las actas –no los videos de las sesiones-.

Para esta negativa, en primer término, parece afirmarse, pero no se dice expresamente que concurriría causa de inadmisión por cuanto que, según afirma el Ayuntamiento, por Decreto 57/2013

de 8 de mayo se decidió la grabación, pero como medida auxiliar de apoyo al Secretario para transcribir lo debatido en actas como fedatario público. “no se ha aprobado por parte del Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes la publicidad de las grabaciones de los plenos, y por tanto, la finalidad de las mismas es puramente auxiliar a la labor del secretario”.

Aunque no se afirme, podría pensarse que se alega la causa de inadmisión del art. 18 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, esto es, solicitudes de información “Referidas 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.” Pues bien, como punto de partida hay que recordar lo que este Consejo ha expuesto detalladamente en la resolución del expediente N° 29/2016 (así como el 18). Del Consejo estatal en la materia se siguen Criterios 3/2016 y en particular el Criterio 6/2015.

Y como hemos señalado en tales resoluciones, las causas de inadmisión expresadas en el referido artículo 18 de la Ley 19/2013 (y que de algún modo se concretan en el artículo 16 de la Ley 2/2015 valenciana) son restricciones de este derecho constitucional que deben interpretarse restrictivamente y con especial cautela, puesto que su aplicación priva incluso de garantías de ponderación de las excepciones de los artículos 14 y 15 de dicha ley. Todo sujeto obligado por la ley deberá, a la hora de aplicar una causa de inadmisión, no solo guardar el referido criterio restrictivo, sino también realizar una expresa y fundada motivación centrada en el supuesto concreto en el que se funde.

Asimismo hemos señalado que la causa de inadmisión de información auxiliar o de apoyo (art. 18 b) Ley 19/2013. Esta ley debe ser obligatoriamente interpretada de conformidad con la Constitución, del derecho constitucional de acceso a la información pública y del principio de máxima transparencia. Y por lo que especialmente interesa hemos insistido (como el Consejo Estatal) en que la motivación requerida para inadmitir una solicitud de información por ser auxiliar o de apoyo habrá de señalar que la información 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.

**Séptimo.-** 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 (LBRL) que dispone que “1. Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas.” Como punto de partida, resulta difícilmente sostenible que lo recogido en las grabaciones no sea relevante para la rendición de cuentas, para el conocimiento del proceso de toma de decisiones públicas o su aplicación.

Bien es cierto que en el caso presente cabe partir de que las grabaciones de los plenos efectuadas 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 a 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 lo 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 graba-

ción no sea obligatoria, sino optativa para el Ayuntamiento y se haya decidido para fines auxiliares por el Ayuntamiento.

En este sentido, la STS de 24 de junio de 2015 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 4º y 5º), dada la inherente relevancia pública de los plenos. El Defensor del Pueblo andaluz, en su interesante Resolución formulada en la queja 14/3637, de 17.11.2014 recuerda que “las entidades locales deban hacer posible el acceso generalizado y gratuito al contenido de las sesiones plenarios que celebren, salvo que concurran causas justificadas que lo impidan, y que hayan de facilitar, en cualquier caso, la grabación de las mismas a través de medios particulares por quienes asistan a ellas, siempre y cuando respeten su funcionamiento ordinario.”

Más recientemente la autoridad de transparencia de Andalucía en su Resolución de diciembre de 2016 apuesta por las menores trabas a las grabaciones de los plenos.

En esta línea y en aquella Comunidad andaluza, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía dispone en su artículo 21 la “Publicidad de los plenos de las Entidades locales”: “Cuando las entidades locales celebren sesiones plenarios, facilitarán, salvo que concurran causas justificadas de imposibilidad técnica o económica, su acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma. En todo caso, las personas asistentes podrán realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la institución.”

Esta regulación, aunque no afecte a la Comunidad Valenciana, es una clara expresión objetiva de la inercia de los últimos años que lleva a afirmar no sólo el carácter público inherente a los plenos municipales y a su propia grabación, sino del interés y relevancia de dicha información.

Así las cosas, sería contrario al principio de máxima transparencia cualquier interpretación que 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 –cuanto 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.

Si a lo anterior se suma la especial intensidad de protección del acceso a la información de la solicitante en razón de otros derechos como la protección de datos o el acceso a la justicia, se hace más inaceptable la directa inadmisión del acceso a las grabaciones.

En virtud de los fundamentos anteriores procedía admitir la solicitud de información, al tiempo de enmarcar la misma tanto en el derecho de acceso a la información como en el ámbito de otros derechos constitucionales.

**Octavo.-** Ahora bien, que haya de admitirse la solicitud de información no implica automáticamente que haya de reconocerse el acceso solicitado por cuanto puedan concurrir límites o restricciones al mismo.

El Ayuntamiento, siguiendo lo informado por la Diputación de Valencia, afirma que el ROF (R. D 2568/1986, de 28 de noviembre) no establece la conservación de las grabaciones, siendo que pueden destruirse una vez aprobadas, salvo que le Pleno acuerde la utilización para difusión pública en virtud del artículo 229 ROF.

El Ayuntamiento no afirma la inexistencia de la grabación solicitada. Puede entenderse que la destrucción de dicha información habiendo sido objeto de solicitud por la ahora reclamante y mediando además una reclamación –y ahora un recurso judicial–, podría ser una barrera negativa al derecho de acceso difícilmente justificable. Incluso podría cuestionarse si la destrucción de la esta información podría ser contraria desde la perspectiva de la protección de datos en razón de lo dispuesto en el artículo 16.3º LOPD. En cualquier caso esta última cuestión no compete a este Consejo.

**Noveno.-** Ya por cuanto a lo que podrían considerarse propiamente límites o restricciones al derecho de acceso, el Ayuntamiento entiende que no procede dar acceso a las grabaciones solicitadas por cuanto “el Ayuntamiento carece de medios para permitir un acceso parcial a las grabaciones cuando éstas contienen datos de carácter personal” y que con el acceso al acta es suficiente.

Obviamente y como se ha señalado al inicio, la grabación de los plenos es un tratamiento de datos personales relativos a imagen y voz de las personas que asisten, así como cualquier otra información relativa a personas físicas identificadas o identificables a que se haga referencia en dichas sesiones y que quede registrada en las grabaciones o en las actas de dichas sesiones (en este sentido por ejemplo, Informe 0043/2014 AEPD).

El conflicto del derecho a la protección de datos —de terceros— y derecho de acceso a la información es una cuestión que por compleja, no es nueva. Cabe señalar que la Agencia Española de Protección de Datos en sus informes de 20 de diciembre de 2004, 0389/2009 y 0526/2009, ha abordado este conflicto en general admitiendo la cobertura general para el acceso o cesión de los datos en razón del ya mencionado art. 70.1 de la Ley de Bases del Régimen Local que afirma el carácter público de las sesiones, como habilitación legal que da cobertura a la comunicación de datos en razón del artículo 11.2.a) de la LOPD sobre comunicación de datos. De igual modo, la Agencia Vasca de Protección de datos en 11.11.2013 en su Dictamen CN13-041 vincula la grabación de los plenos con la publicidad propia de las sesiones y sobre la base de este precepto considera a priori que la cesión de datos de grabación de plenos al solicitante se trataría de una comunicación de datos legítima.

Ahora bien, esta cobertura general para la comunicación de datos requiere de no pocas especificaciones. Entre las diversas resoluciones que pueden ser una adecuada referencia para este consejo en materia de protección de datos, cabe tener especialmente en cuenta el Informe 0043/2014 que supone un avance respecto de las anteriores resoluciones de la Agencia por cuanto a la facilitación de datos de sesiones —y grabaciones— del Pleno.

Este informe es relativo a la publicación de las actas y la grabación de las sesiones del Pleno en la página web del Ayuntamiento consultante. Y este avance se debe en particular a lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 161/2013, de 26 de septiembre cuando interpreta el artículo 71 de la LBRL. En dicha sentencia el TC viene a señalar que cabe la publicidad de las deliberaciones de las juntas de gobierno local, cuando se trate de atribuciones delegadas por el pleno, no será contraria a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999.

Así las cosas, a priori cabe la comunicación de datos relativos al Pleno. Ello en general y siempre que no se hayan adoptado particulares medidas de secreto en razón de seguridad o protección de derechos a las que legitima el artículo 72 LBRL o se module la grabación de por Ordenanza.

Hay que tener en cuenta que será la legislación la que habilite la difusión o la grabación de las sesiones del pleno y su acceso con carácter más o menos general a partir de esta cobertura general.

**Décimo.-** Sin embargo, de no existir la legislación específica, en el caso de la solicitud de acceso a la grabación de sesiones deben adoptarse las medidas que permitan maximizar tanto el acceso a la información cuanto la protección de datos de terceros en juego.

En este punto, el acceso parcial a la información es una solución que se dificulta en muy buena medida al tratarse de vídeos. El acceso parcial a tales grabaciones requeriría de una labor de edición para permitir acceder a los datos mínimos posibles pero preservando también los intereses de quien solicita la información.

Esta labor de edición presenta no pocos problemas. De un lado, se requiere de medios técnicos y de personal mínimos que quizá no están fácilmente accesibles para la institución. Al tiempo, no debe olvidarse que en general se puede satisfacer plenamente el acceso a la información facilitando las actas del pleno, tal y como razonan el Ayuntamiento y la Diputación. De otro lado, la edición de los vídeos solicitados puede generar susceptibilidades para el solicitante de información, si bien siempre se goza de la presunción de legalidad de la actividad administrativa.

En el caso presente concurre el derecho de acceso a la información con el derecho de acceso a información del interesado como parte del derecho a la protección de datos. Y en este punto, aunque no lo afirma la Administración, podría incluso recordarse el criterio de la AEPD en su Informe 0032/2010. En el mismo señala que “el derecho de acceso no supone un derecho a obtener copia de la grabación efectuada ni siquiera a una visualización de la misma, sino solamente a tener conocimiento de aquellos aspectos a que se refiere el artículo 27 del Reglamento. Así el cumplimiento de la obligación de dar acceso a los datos debe referirse a la comunicación al afectado, de la existencia de imáge-

nes registradas, y las fechas y hora en que éstas se han tomado, así como de la finalidad del tratamiento.”

**Undécimo.** Así las cosas, no yerra la Administración cuando señala que al no contar con medios de edición y en razón de protección de datos bastaría con la facilitación de las actas para satisfacer la solicitud de información. En general ésta podría resultar una buena solución para los supuestos en los que no se difunde de modo general las grabaciones de los plenos y se solicita el acceso a las grabaciones que existen de los mismos.

No obstante, esta solución general no será suficiente si se dan circunstancias particulares. Así, por ejemplo, cuando fundadamente pueda pensarse que para la finalidad del solicitante se requiere el vídeo porque la información no esté plenamente contenida en las actas o no consta con la plenitud de detalles que pueda ser el vídeo.

Tampoco será suficiente facilitar el acta de la sesión y se podrá requerir el acceso a la grabación cuando se den particulares circunstancias o razones que doten potencialmente de especial relevancia e interés público a la información contenida en las grabaciones del Pleno. De igual modo, podrán darse como en el caso presente circunstancias particulares como la concurrencia de otros derechos o intereses legítimos más allá del derecho de acceso a la información.

Y estas circunstancias particulares pueden justificarse en razón de las finalidades expuestas por el solicitante de información y elementos contextuales de cada caso concreto.

Una vez más hay que recordar la importancia de las finalidades expuestas por el solicitante de información, puesto que pueden llevar a facilitar el acceso y entender prevalente el mismo frente a otros derechos o intereses contrarios a dicho acceso a la información. Obviamente, el solicitante no está obligado a facilitar información concreta de los motivos de su solicitud, como expresamente reconoce la legislación estatal y valenciana. No obstante, ello podría tener consecuencias contrarias al solicitante al momento del alcance definitivo de la información a la que tiene derecho a acceder. En este sentido cabe recordar la jurisprudencia europea. En esta dirección la muy reciente STEHD de 8 de noviembre de 2016 caso [REDACTED] contra Hungría (en especial § 158 respecto de la importancia de los motivos de la solicitud para reconocer el derecho de acceso a la información). De igual modo, cabe tener en cuenta STJUE del caso Comisión v. [REDACTED] asunto C-28/08 P, de 29 de junio de 2010 por cuanto el solicitante tiene que “demostrar” la necesidad de la transmisión de los datos personales que solicita (§ 78). En sentido similar, la STGUE de 15 de julio de 2015, [REDACTED] contra Parlamento Europeo afirma que cuando el solicitante demuestra su necesidad de los datos y la institución no aprecia daño a intereses legítimos y no hay otra excepción en juego, deben facilitarse los datos solicitados (§ 65).

**Duodécimo.-** Y en el caso presente se dan explicaciones por parte de la solicitante con relación a la posibilidad de que en el desarrollo de los plenos cuyas grabaciones se solicitan se hayan cometido actos ilícitos incluso penalmente, por calumnias o injurias. Ni este Consejo ni la reclamante conocemos el contenido de tales grabaciones, no obstante, hay elementos circunstanciales que permiten inducir que ello puede ser así. En este sentido y como sustento, hay una particular mención en el acta de una de las sesiones de que existen referencias a la persona solicitante. El acta no reproduce tales referencias de manera concreta. Es por ello que tiene sentido y se justifica el acceso solicitado por la reclamante a tales contenidos, un acceso que queda especialmente reforzado por la concurrencia del derecho de acceso a la información, con el derecho de acceso de protección de datos así como para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia de la reclamante.

Así las cosas, mediando tales circunstancias particulares, hay que facilitar el acceso a las grabaciones relativas a la solicitante –sin editar si es el caso– y no sólo las actas en el caso presente. Desde el punto de vista del régimen jurídico de protección de datos, se tratará de una cesión de datos personales de terceros sin su consentimiento (art. 11 LOPD). Y esta cesión se por el propio derecho de acceso a la información y el mismo derecho de acceso de protección de datos, así como garantía del acceso a la justicia (art. 24 CE). En este punto cabe recordar que este acceso a la justicia supone un “interés legítimo” que legitima un tratamiento de datos sin consentimiento (aplicación directa del artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE en razón de la STJUE de 24 de noviembre de 2011 y las SSTs

de 8 de febrero de 2012). (Sobre la no necesidad de consentimiento en razón de acceso a la justicia, aun en otros supuestos, puede seguirse Informe AEPD de 21 de febrero de 2001 o Informe AEPD 0469/2011).

**Decimotercero.-** En razón de lo expuesto, procede estimar la presente reclamación y en virtud de la misma procede reconocer el derecho de la reclamante a acceder a las grabaciones de las sesiones del Pleno ordinarias o extraordinarias (que no actas) celebradas entre los días el 1 de septiembre de 2015 hasta el 11 de diciembre de 2015, obviamente, incluidas entre las mismas la especialmente solicitada grabación de sesión de Pleno celebrada el día 8 de octubre de 2016 (en cuya acta aparece expresamente nombrada).

### **RESOLUCIÓN**

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos procede:

**Primero.-** Estimar la reclamación de [REDACTED] frente a la denegación de su solicitud de acceso a la información pública por parte del Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes y, en consecuencia, declarar que el reclamante tiene derecho a que por parte de ésta institución le sean facilitado el acceso a las grabaciones de las sesiones del Pleno ordinarias o extraordinarias (que no actas) celebradas entre los días el 1 de septiembre de 2015 hasta el 11 de diciembre de 2015, en cualquier caso incluyendo la sesión de Pleno celebrada el día 8 de octubre de 2016.

**Segundo.-** Invitar a la persona reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Valencia, a 20 de abril de 2017

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA,  
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

[REDACTED]  
Ricardo García Macho