

## Resolución RT 0761/2019

N/REF: RT 0761/2019

Fecha: 4 de marzo de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Villanueva de la Jara. Castilla-La Mancha.

Información solicitada: Grabación de audio de entrevista.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 24 de octubre de 2019, la reclamante solicitó ante el Ayuntamiento de Villanueva de la Jara, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup>(en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“1º.-Copia del escrito presentado por (...) el 23/08/2019 que promovió la apertura del expediente 401/2019.*

*2º.-Copia de la grabación que se me hizo con dispositivo móvil y Certificado de Secretaría en el que conste la originalidad de la misma, así como la no existencia de haber sido manipulada y Acta si la hubiera del desarrollo formal de dicha entrevista en el que figure el nombre y cargo de todas las personas que estuvimos presentes en la misma”.*

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Con fecha 31 de octubre de 2019, la administración municipal remite a la interesada copia del escrito presentado por su compañera de trabajo, un resumen de la comparecencia de la reclamante ante la Alcaldesa y el Secretario y las preguntas efectuadas en esa reunión.
3. Al no estar de acuerdo con la respuesta, con fecha 20 de noviembre de 2019, formuló reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) al amparo el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG:

*“(…) 2. Con fecha 23/08/2019 una compañera de trabajo presentó ante la Alcaldía del Ayuntamiento de Villanueva de la Jara (Cuenca) haciendo constar “una serie de hechos de acoso, vejaciones y comportamiento inadecuado, presuntamente ocurridos en la vivienda tutelada” y llevados a cabo por mí en contra de la denunciante.*

*3. A raíz del escrito presentado por mi compañera, la Alcaldía de Villanueva de la Jara, abrió un expediente informativo (401/2019) con la finalidad de conocer las circunstancias concretas del caso y la conveniencia o no de iniciar un expediente disciplinario en su caso. Para ello se nos citó el 27/09/2019, individualmente, en el despacho de la Alcaldía, ante el Secretario de la Corporación y la Concejala de Servicios Sociales.*

*4. En dicha comparecencia se me realizó una entrevista grabada con un dispositivo móvil, teléfono, de dudosa legalidad formal, cuyos extremos no puedo reproducir por escrito y que me produjeron un ataque de pánico y ansiedad que motivó una involuntaria baja laboral.*

*5. Con fecha 1/10/2019, registrado en el Ayuntamiento con el número 2019-E-RC-1498 presento escrito solicitando la grabación a la que se me sometió por intuir que la misma carecía de toda legalidad formal. Solicitud de la que no obtuve respuesta.*

*6. Con fecha 24/10/2019 la Alcaldía resolvió archivar el expediente de información por contradicción de los hechos manifestados por mi compañera.*

*7. Con fecha 24/10/2019, y registro del Ayuntamiento 2019-E-RC-1637, solicito nuevamente la mencionada grabación de audio en el formato en el que fue realizada por teléfono, además de otra documentación (escrito de mi compañera, certificado de secretaría) que formaba parte del expediente informativo abierto.*

*8. Con fecha 31/10/2019, recibo desde la Secretaría del Ayuntamiento, remisión de la copia del escrito de mi compañera, las preguntas efectuadas en la comparecencia, y una “insólita*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*transcripción a puño y letra del secretario municipal” como “resumen/extracto de la comparecencia”, que evidentemente no manifiesta la situación vivida en dicha comparecencia, además de “resumir y extractar” lo considerado por el Secretario y/o Alcaldía.*

*9. Además de todos los escritos relacionados me he dirigido, amistosamente y como compañera y empleada pública del Ayuntamiento de Villanueva de la Jara en diferentes ocasiones de modo verbal a la Secretaría de dicho Ayuntamiento con el fin de acceder al expediente íntegro que se abrió contra mí, no habiendo conseguido ni el acceso al mismo, ni la atención mínima que como empleada pública se debe dispensar desde el Ayuntamiento.*

*Por todo lo anterior SOLICITO al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que medie ante el Ayuntamiento de Villanueva de la Jara (Cuenca) con el fin de que se me facilite una copia en formato “audio” fiel y auténtica, similar a la que obra en poder de la Secretaría y que sirvió como documento para la tramitación del expediente informativo referido”.*

4. Iniciada la tramitación de la reclamación por este Consejo, con fecha 26 de noviembre de 2019 se dio traslado del expediente al Ayuntamiento de Villanueva de la Jara, a fin de que se formularan alegaciones en el plazo de quince días por el órgano competente.

Con fecha 10 de diciembre de 2019, se recibe en el CTBG informe de la instructora del expediente informativo 401/2019 relativo al conflicto de las trabajadoras, en el que se pone de manifiesto:

*“Por la instructora del expediente mediante acuerdo de fecha 31 de Octubre de 2019 entiende que la Grabación de la entrevista es un documento interno de apoyo que sirve de base para la elaboración del Informe, sobre el cual la Alcaldía dicta la Resolución del archivo del Expediente Informativo.*

*Así mismo el Artículo 18.b de la Ley 19/2013 de Diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen Gobierno; referida a las causas de inadmisión se especifica: la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos.*

*Así mismo el Artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, referido al Expediente Administrativo se especifica: No formara parte del Expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenido en aplicaciones y*

*bases de datos informáticos, 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

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>3</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio<sup>5</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Aclarados estos aspectos, procede entrar en el fondo del asunto. En el presente caso, la interesada solicitó inicialmente ante el Ayuntamiento varios documentos relacionados con las actuaciones realizadas por la administración tras el conflicto laboral suscitado por otra de las trabajadoras del Ayuntamiento, compañera de la reclamante. En concreto, solicitó el escrito de queja que había formulado esta compañera, la grabación de la conversación que la reclamante mantuvo con la Alcaldesa y el Secretario con el fin de aclarar los hechos, certificado de Secretaría de la autenticidad de la grabación y acta de la reunión.

No obstante, tras la respuesta de la administración, en la reclamación la interesada sólo se refiere a la grabación, por lo que el análisis se centrará en esta pretensión.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ-pres-esta-convenios/conveniosCCAA.html>

Así, la administración municipal otorgó a la reclamante una transcripción de la entrevista y ante el desacuerdo de la interesada, que desea tener acceso al audio original, alega que se trata de información que tiene “carácter auxiliar o de apoyo” y resulta aplicable la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.b)<sup>6</sup> de la LTAIBG, que se refiere a este tipo de solicitudes. Por tanto, lo primero que procede analizar es si la aplicación de esta causa de inadmisión es correcta en este caso.

Para facilitar la tarea, el Criterio interpretativo 6/2015<sup>7</sup>, elaborado por este CTBG aporta una interpretación sobre lo que puede entenderse como información auxiliar o de apoyo. Según este Criterio, es preciso tener en cuenta 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*”. De esta forma, puede considerarse una solicitud inadmitida a trámite por esta causa cuando concorra 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”.*

A la hora de aplicar una causa de inadmisión se debe tener en cuenta que la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública. Según se expresa en su Preámbulo, 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.

Al respecto, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017<sup>8</sup>, afirmaba que “(...) *Esa 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*

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a18>

<sup>7</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

<sup>8</sup> <http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/d533401b8f5046bd/20171018>

*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. (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”.*

De ello deriva que la aplicación de una causa de inadmisión debe realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente. Hay que recordar que la aplicación de una de estas causas conlleva la inadmisión de la solicitud del ciudadano y la finalización del procedimiento, de ahí también la importancia de su justificación.

La justificación de la administración se basa en este caso en que la grabación no forma parte del expediente administrativo precisamente por ser auxiliar o de apoyo, pero no contiene una explicación de las razones por las que la califica así. Además, el Ayuntamiento no consideró aplicable esta causa cuando concedió a la interesada una transcripción de la conversación, lo que resulta incoherente con su alegación posterior.

A juicio de este Consejo, la grabación de la entrevista no puede considerarse información de carácter auxiliar o de apoyo. De lo expresado por las partes se desprende que la conversación mantenida con la reclamante se encuadra, jurídicamente, dentro de las actuaciones previas que se realizan antes de la apertura de un procedimiento disciplinario y con el fin de comprobar si existe algún motivo para iniciar un procedimiento de este tipo. Esto quiere decir que tras la realización de estas actuaciones la consecuencia será la apertura del procedimiento o el archivo de éste si no se encuentra ningún indicio que justifique su iniciación. Así pues, en el ámbito del derecho administrativo disciplinario, no forman parte del procedimiento. Sin embargo, esto no quiere decir que estas actuaciones resulten excluidas del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG, que tiene presupuestos y fundamentos diferentes. Desde la perspectiva del derecho de acceso, se trata de determinar el carácter de auxiliar o de apoyo de la información, independientemente de si forma o no parte de un procedimiento o un expediente administrativo. De acuerdo con el Criterio 6/2015, *“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”*, que en ningún caso puede considerarse auxiliar o de apoyo. De conformidad con los hechos relatados por las partes, de la entrevista con la reclamante y con su compañera resultó el archivo del procedimiento, por lo que resultaron relevantes para la toma de esta decisión.

5. Una vez desestimado el argumento de la administración, procede analizar si la grabación solicitada puede considerarse información pública en el sentido de la LTAIBG.

La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>9</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el [artículo 13](#)<sup>10</sup> de la misma norma, 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"*.

Por tanto, el concepto de información pública está formulado de forma amplia en la ley, de forma que lo relevante es la información y no el formato o soporte en que se encuentre. Así, el audio de una grabación está incluido en esta definición. En cuanto al contenido de la grabación, refleja una conversación mantenida entre los representantes de la administración y una de sus empleadas durante la fase de actuaciones previas, con el fin de conocer las circunstancias del conflicto laboral suscitado a raíz de una queja de otra de las trabajadoras y abrir, en su caso, un procedimiento disciplinario. En consecuencia, es información elaborada en ejercicio de sus funciones, por lo que se cumplen los requisitos del artículo 13.

Dado que la conversación se mantuvo con la propia reclamante, no se aprecia la concurrencia del límite sobre datos personales y tampoco ningún otro del [artículo 14](#)<sup>11</sup> de la LTAIBG. En consecuencia, procede estimar la reclamación presentada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada, por constituir información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

**SEGUNDO: INSTAR** al AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE LA JARA a facilitar a la reclamante, en el plazo máximo de 20 días hábiles, el archivo de audio de la conversación mantenida con ella a raíz del expediente informativo 401/2019.

**TERCERO: INSTAR** al AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE LA JARA a que, en el mismo plazo de 20 días, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a13>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a14>

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>12</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>13</sup>.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>14</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>