



Acuerdo, de 11 de marzo de 2026, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, en relación con el cumplimiento de la Resolución 285/2025, de 29 de septiembre

Asunto: Expediente CT-467/2024 / Reclamación frente a la falta de acceso a una información pública solicitada por D.ª XXX al Ayuntamiento de Torlengua (Soria), en su condición de miembro de la Corporación municipal

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 29 de septiembre de 2025, esta Comisión, por unanimidad de sus miembros, adoptó la Resolución 285/2025, en el marco del expediente de reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante el Ayuntamiento de Torlengua (Soria). En su parte dispositiva se estableció lo siguiente:

“Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la falta de acceso a una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante el Ayuntamiento de Torlengua (Soria), en su condición de miembro de la Corporación municipal.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Torlengua debe remitir a la solicitante las cuentas correspondientes a la legislatura 2019-2023, detallando los gastos e ingresos que habrán de estar ordenados cronológicamente por conceptos e importes, y especificando las entidades o personas que causan dichos gastos e ingresos”.

Esta Resolución fue notificada al Ayuntamiento de Torlengua y a la autora de la reclamación presentada.

Segundo.- En respuesta a esta Resolución, se recibió, con fecha 4 de febrero de 2026, una comunicación del Ayuntamiento de Torlengua, denominada “*informe complementario*”, donde se indica lo siguiente:



“En relación con el requerimiento formulado por ese Comisionado en el expediente de referencia, relativo a la solicitud de acceso a información contable presentada por D^a. XXX, se emite el presente informe complementario con la finalidad de exponer de forma detallada y sistemática el contexto en el que se ha producido el acceso a la información solicitada, las actuaciones desarrolladas por esta Administración local y las limitaciones objetivas que concurren, todo ello a la luz de la normativa vigente, la doctrina jurisprudencial consolidada y los principios que rigen la actuación administrativa.

La solicitante ostenta la condición de concejala de esta Corporación, circunstancia que ha sido considerada de manera expresa desde el inicio del procedimiento. En atención a dicha condición, se le ha facilitado el acceso a la información municipal tanto en el marco general de la normativa de transparencia como en el ejercicio del derecho de información inherente al cargo representativo, conforme a lo dispuesto en la legislación de régimen local.

En este contexto, se ha puesto a su disposición de forma reiterada y continuada la documentación contable oficial correspondiente a los ejercicios solicitados, en particular la Cuenta general y la Liquidación del Presupuesto de cada ejercicio. Dichos documentos han sido debidamente aprobados por el Pleno de la Corporación, rendidos y remitidos a los órganos de control externo competentes – Consejo de Cuentas de Castilla y León, Ministerio de Hacienda y Junta de Castilla y León- y contienen la totalidad de los estados, anexos y relaciones exigidos por la normativa reguladora de las haciendas locales y de la contabilidad pública, constituyendo el soporte formal y completo de la información económico-financiera municipal

No obstante lo anterior, las solicitudes formuladas no se circunscriben al acceso a dicha documentación oficial, sino que se orientan a la obtención de listados específicos de ingresos y gastos configurados conforme a criterios individualizados, tales como la ordenación cronológica pormenorizada y el desglose exhaustivo por proveedor o beneficiario, referidos además a varios ejercicios presupuestarios.

Estos listados no forman parte de los documentos que integran la Cuenta General ni la Liquidación del Presupuesto. Si bien el sistema de información contable municipal permite técnicamente la extracción de determinados datos, la obtención de la información en los términos solicitados requiere actuaciones adicionales de configuración, selección y verificación que exceden de la gestión contable ordinaria y de las obligaciones legalmente exigidas, implicando una reelaboración específica de la información existente.

Debe añadirse que, con carácter complementario, este Ayuntamiento ha facilitado a la interesada abundante documentación administrativa relacionada con su



ámbito de interés, incluyendo, entre otra, la relativa a declaraciones responsables y licencias urbanísticas desde el año 2011, actas y diversa documentación municipal, cumpliendo de manera amplia y continuada con el deber de transparencia y acceso a la información pública.

Desde el punto de vista jurídico, el artículo 18.1.c de la Ley 19/2013 establece que el derecho de acceso a la información pública no comprende la obligación de elaborar documentos inexistentes ni de someter la información a tratamientos o configuraciones específicas no exigidos por la normativa. Este criterio ha sido reiteradamente confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha señalado que el derecho de acceso no puede convertirse en una exigencia de creación de información nueva ni en la elaboración de documentos configurados ad hoc cuando la información ya consta en documentos oficiales debidamente elaborados.

Asimismo, la Audiencia Nacional ha declarado que la normativa de transparencia no reconoce un derecho a obtener la información en el formato o nivel de detalle elegido por el solicitante cuando ello exige una actuación adicional de reelaboración por parte de la Administración, debiendo ponderarse en todo caso la razonabilidad de la carga administrativa que se impone.

La jurisprudencia ha subrayado igualmente que el derecho de acceso no tiene carácter absoluto y debe ejercerse de forma compatible con el normal funcionamiento de los servicios públicos, conforme a los principios de proporcionalidad, buena fe y buena administración, evitando interpretaciones que impongan cargas administrativas desmedidas o irrazonables, especialmente en entidades locales de reducida dimensión.

En apoyo de lo anterior, cabe citar, entre otras, las siguientes resoluciones y pronunciamientos:

Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017), que declara que la Ley 19/2013 no impone a la Administración el deber de elaborar informes o documentos ad hoc a partir de datos dispersos.

Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2019 (rec. 3191/2017), que establece que el derecho de acceso debe ejercerse de forma compatible con los principios de proporcionalidad y correcta organización administrativa.

Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2020 (rec. 309/2019), que reitera que la normativa de transparencia no obliga a elaborar listados o tratamientos específicos cuando la información ya obra en documentos oficiales.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de junio de 2019 (rec. 46/2018), que señala que no existe un derecho a obtener la información en el formato concreto elegido por el solicitante cuando ello exige reelaboración.



Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno R/0295/2015, R/0182/2016, R/0473/2017 y R/0631/2018, que reiteran que la posibilidad técnica de extraer datos de un sistema informático no elimina el carácter de reelaboración cuando el resultado no se corresponde con un documento administrativo preexistente.

En el presente supuesto, las solicitudes formuladas desde el año 2019 presentan un volumen, una reiteración y un nivel de detalle muy elevado, referidos a varios ejercicios presupuestarios, lo que implica una dedicación material significativa de los medios personales disponibles. Debe tenerse en cuenta que se trata de un municipio de pequeña entidad, que cuenta con una única Secretaria compartida con otros municipios, circunstancia organizativa que condiciona objetivamente la capacidad de atender solicitudes que requieren actuaciones adicionales de elaboración y verificación sin afectar al normal funcionamiento de los servicios.

Debe señalarse, asimismo, que el ejercicio del derecho de acceso se ha producido en un contexto en el que concurren intereses de carácter particular directamente relacionadas con determinadas materias administrativas objeto de las solicitudes formuladas, lo que exige una especial cautela en la ponderación entre el legítimo derecho de acceso a la información pública y la necesidad de preservar el correcto funcionamiento de la organización administrativa.

El uso continuado de dicha información, unido a la reiteración de solicitudes con elevado nivel de detalle, ha contribuido a generar tensiones organizativas y dificultades en la gestión ordinaria, afectando al normal desempeño de las tareas propias de esta Secretaria y comprometiendo la atención regular de los servicios municipales, circunstancia especialmente relevante en una entidad local de reducida dimensión y con medios personales muy limitados.

Todo ello pone de manifiesto una utilización del derecho de acceso que excede su finalidad propia y produce efectos perturbadores en la organización administrativa, en contra de los principios de buena fe, proporcionalidad y uso responsable de los recursos públicos.

Asimismo, debe dejarse constancia de que la interesada actúa en distintos ámbitos de forma indistinta, alternando su condición de cargo público con actuaciones vinculadas a intereses de carácter particular, lo que genera una superposición de planos que incide en el normal desenvolvimiento de la actividad municipal. En el ámbito plenario, y pese a ostentar la condición de Teniente de Alcalde, su intervención se produce de manera habitual desde una posición formalmente asimilable a la oposición, invocando el turno de ruegos y preguntas, lo que desvirtúa la finalidad propia de dicho turno, concebido para el control político del equipo de gobierno. Esta dinámica introduce confusión en el funcionamiento



institucional del Pleno y dificulta la correcta delimitación de roles, con el consiguiente impacto organizativo y administrativo.

Desde esta perspectiva, la actuación seguida por esta Secretaria se ha limitado en todo momento a garantizar el acceso a la información pública existente, respetando el marco normativo aplicable, la doctrina jurisprudencial citada y la adecuada organización de los servicios municipales.

Por todo lo expuesto, se considera que el acceso a la información contable solicitada se encuentra debidamente atendido mediante la puesta a disposición de la Cuenta General, las Liquidaciones presupuestarias correspondientes y la documentación complementaria ya facilitada, sin que proceda la elaboración sistemática de listados específicos o documentos configurados conforme a criterios individualizados.

No obstante, y únicamente en el supuesto de que ese Comisionado entienda procedente la facilitación de determinados listados, esta Secretaria manifiesta su disposición a hacerlo de manera gradual, compatible con el normal funcionamiento de los servicios municipales y con la capacidad organizativa existente, garantizando en todo caso la adecuada verificación de los datos y el respeto a los principios de buena administración, proporcionalidad y eficiencia.

En consecuencia, se solicita a ese Comisionado que valore la posibilidad de reconsiderar la resolución adoptada, atendiendo a las circunstancias concurrente, al carácter oficial y completo de la documentación ya facilitada, a la inexistencia de obligación legal de elaborar documentos ad hoc y a la carga desproporcionada que su elaboración supondría para una entidad local de reducida dimensión”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Las decisiones adoptadas por la Comisión de Transparencia de Castilla y León en el ejercicio de su competencia de resolución de la reclamación en materia de acceso a la información pública regulada en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, son **vinculantes y de obligado cumplimiento.**

En consecuencia, en el supuesto aquí planteado y a la vista de la última comunicación recibida del Ayuntamiento de Torlengua corresponde adoptar una postura acerca de si aquella Resolución ha sido llevada a efecto en sus términos o no.

Segundo.- Esta Comisión de Transparencia ha recibido, tal y como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de esta resolución un “informe complementario”



firmado por el Alcalde y la Secretaria Interventora del Ayuntamiento de Torlengua con fecha 4 de febrero de 2026.

Pues bien, procede insistir en que la Resolución 285/2025 es una Resolución ejecutiva, por lo que si el Ayuntamiento de Torlengua estima que su contenido no es correcto no procede emitir un “informe complementario”, sino que el Ayuntamiento debería haber interpuesto, tal y como se señala en su parte final, un recurso contencioso-administrativo ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en el plazo previsto para ello.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Torlengua no interpuso el recurso indicado y, en consecuencia, la Resolución 285/2025 de esta Comisión de Transparencia es ejecutiva y firme, sin que proceda atender ahora a las alegaciones que realiza el Ayuntamiento.

A pesar de lo anterior, esta Comisión de Transparencia ha analizado el “informe complementario” del Ayuntamiento de Torlengua de fecha 4 de febrero de 2026 y observa que este solicita la reconsideración del sentido de la Resolución 285/2025 por entender, por un lado, que la información contable solicitada por la reclamante se ha atendido al poner a su disposición la Cuenta General, las liquidaciones presupuestarias correspondientes y otra documentación complementaria (sin especificar a qué tipo de documentación se refiere); y, por otro lado, defender que la remisión a la reclamante de las cuentas correspondientes a la legislatura 2019- 2023, detallando los gastos e ingresos ordenados cronológicamente, por conceptos e importes y especificando las entidades o personas que causaron dichos gastos e ingresos, supone una reelaboración, citando en apoyo de lo anterior distintos pronunciamientos jurisprudenciales y del CTBG.

Lo primero que ha de tenerse presente es que la Resolución 285/2025 trae causa de una petición de información de un concejal y que, por ello, estamos en el ámbito del artículo 23 de la CE, tal y como se puso de manifiesto en el fundamento de derecho sexto de la citada Resolución, por lo que toda la jurisprudencia indicada por el Ayuntamiento no es aplicable a este supuesto o no lo es, al menos, directamente y sin matizaciones.

En cuanto al segundo argumento relativo a que en este supuesto estamos ante una reelaboración, ha de destacarse que la Resolución 285/2025 no abordó esta cuestión porque el Ayuntamiento de Torrelaguna no aludió en ningún momento a esta causa de inadmisión en su informe de 16 de julio de 2025. Pese a ello, esta Comisión de Transparencia considera oportuno analizar si proporcionar la información pública concreta solicitada por la reclamante exige una “acción previa de reelaboración”, lo que determinaría, como señala el Ayuntamiento de Torlengua, la concurrencia respecto a aquella de la causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.



Respecto a la aplicación general de los límites al derecho de acceso y las causas de inadmisión de las solicitudes, 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).

En concreto, en relación con la causa de inadmisión relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración, el Tribunal Supremo ha vinculado en varias de sus Sentencias (entre otras, STS 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y STS 670/2022, rec. 4116/2020) su concurrencia a la complejidad de proporcionar la información, además de exigir que quien invoque tal concurrencia deba justificar “de



manera clara y suficiente que resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”. En el fundamento jurídico quinto de la primera de las sentencias señaladas se indica lo siguiente:

“(…) La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita (...).

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información”.

Por su parte, respecto a la vinculación de esta causa de inadmisión con la complejidad que exija proporcionar la información solicitada, el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, emitido por la Presidencia del Consejo al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ya había manifestado lo siguiente:

“... el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación de organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

Por tanto, la complejidad de la extracción y divulgación de la información solicitada puede determinar que el acceso a esta exija una acción previa de reelaboración en el sentido dispuesto en el citado artículo 18.1 c) de la LTAIBG. De hecho, este motivo concreto ha sido argumentado por esta Comisión para considerar que determinada información pública necesitaba ser reelaborada, para terminar concluyendo, en consecuencia, la desestimación de la reclamación presentada en cada caso. A modo de ejemplo podemos citar cinco Resoluciones donde en el supuesto planteado en cada una



de ellas concurría esta circunstancia: en primer lugar, en la Resolución 78/2017, de 2 de agosto (expediente CT-0052/2017), la información solicitada se refería a los contratos menores celebrados durante cuatro años por un Ayuntamiento capital de provincia, señalando este que proporcionar tal información exigía conocer los datos correspondientes a cerca de 25.000 asientos contables; en la segunda (Resolución 4/2019, de 11 de enero, CT-285/2018), la información pedida correspondía a las resoluciones dictadas en procedimientos judiciales en los que fuera parte un Ayuntamiento capital de provincia, señalando este último que acceder a esta solicitud exigiría remitir información correspondiente a cerca de 200 procedimientos judiciales al año; en tercer lugar, en la Resolución 39/2019, de 18 de febrero (CT-166/2018), donde el objeto de la reclamación era la denegación de una información solicitada acerca de la solicitud y adjudicación de plazas de campamento por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, habiendo puesto de manifiesto esta última que conceder la información pedida exigiría 20 jornadas laborales de un programador; en cuarto lugar, en la Resolución 48/2019, de 13 de marzo (expte. CT-0005/2019), donde lo solicitado era información relativa a los pagos realizados a abogados por parte una Universidad Pública, cuya concesión hubiera exigido dar acceso a más de 300 documentos distintos; y, en quinto lugar, en la Resolución 80/2021, de 14 de mayo (expte. CT-290/2020), donde la información pedida comprendía determinados indicadores relativos a la labor realizada por los rastreadores en la pandemia generada por el COVID-19 y donde se alcanzó la conclusión de que la dificultad de localizar y conceder tal información exigiría el examen de decenas de miles de historias clínicas (la persona reclamante y la Consejería afectada en este último expediente coinciden con las implicadas en la reclamación que aquí se resuelve).

El elemento común de todos los supuestos anteriores, en los que se concluyó que la complejidad técnica y material que implicaba conceder la información pedida exigía su reelaboración, es que en todos ellos existían aspectos objetivos que permitían motivar suficientemente la afirmación anterior.

Sin embargo, esta circunstancia no concurre, a nuestro juicio, en el supuesto aquí planteado puesto que el propio informe del Ayuntamiento de Torlengua indica que *“el sistema de información contable municipal permite técnicamente la extracción de determinados datos, la obtención de la información en los términos solicitados requiere actuaciones adicionales de configuración, selección y verificación”*. Además, se advierte por el Ayuntamiento de Torlengua que si la Comisión de Transparencia considera que se han de facilitar los listados, tal y como establece la Resolución 285/2025, se podrá realizar *“de manera gradual, compatible con el normal funcionamiento de los servicios municipales y con la capacidad organizativa existente”*. Por todo ello, no se considera que exista una complejidad técnica o material que determine la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

En virtud de todo lo expuesto, la Comisión de Transparencia, por unanimidad de todos su miembros,

ACUERDA

Primero.- Considerar **incumplida** la Resolución 285/2025, de 29 de septiembre.

Segundo.- Para dar cumplimiento completo a la citada Resolución el Ayuntamiento de Torlengua debe remitir a la solicitante las cuentas correspondientes a la legislatura 2019-2023, detallando los gastos e ingresos que habrán de estar ordenados cronológicamente, por conceptos e importes, y especificando las entidades o personas que causan dichos gastos e ingresos.

Tercero.- Notificar este Acuerdo a D.^a XXX, como autora de la reclamación, y al Ayuntamiento de Torlengua (Soria).

Contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de León en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López