

## **Resolución 50/2020, de 7 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-140/2019 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Luyego (León)**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 18 de febrero de 2019 y núm. 17, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Luyego (León) una solicitud de información pública dirigida por XXX al citado ente local. En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

*“1. Copia digital de todos los apuntes contables (ingresos y gastos) de los años 2015, 2016, 2017 y 2018 con su perfecta identificación del motivo, el proveedor o contribuyente, la cuantía y la fecha del gasto, correspondientes a los citados ejercicios económicos.*

*2. Que los documentos antes citados le sean enviados al correo electrónico XXX en los plazos que marcar la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.*

La solicitud indicada fue denegada mediante Resolución de fecha 19 de marzo de 2019, que revestía la forma de Decreto 11/2019. En él se denegaba expresamente el derecho de acceso *“puesto que se trata de una solicitud genérica, que por sí misma excepcionalmente el ejercicio del derecho de acceso regulado en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG puesto que se trata de un volumen desproporcionado de documentos, sin estar además justificado el motivo de la obtención de dicha documentación.”* Asimismo añade *“queda igualmente injustificado (sic) esta petición cuando este Ayuntamiento en cumplimiento del artículo 208 del Texto Refundido de la Ley Reguladora (de) Haciendas Locales ha venido aprobando, publicando y abriendo un plazo de exposición pública a los vecinos de las cuentas que ahora se piden en la solicitud.”* Y concluye que para *“aclarar futuras solicitudes que un correo electrónico no es un medio legalmente previsto de notificación”.*

**Segundo.-** Con fecha 17 de abril de 2019, XXX presentó en el Ayuntamiento de Destriana una reclamación frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior. Esta reclamación tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León con fecha 7 de mayo de 2019.

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

Consta la recepción de esta petición por el Ayuntamiento con fecha 3 de junio de 2019, a través de la firma del aviso de recibo certificado de la misma (firma que resulta ilegible).

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Sin perjuicio de ello, lamentamos que nos veamos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio del Ayuntamiento de Luyego, quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

## 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, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

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

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las **Entidades Locales** de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

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

**Tercero.-** La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que se trata de la solicitante de derecho de acceso a la información pública.

**Cuarto.-** La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el artículo 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

**Quinto.-** El objeto de la presente reclamación es el citado Decreto 11/2019 del Ayuntamiento de Luyego, referido en el expositivo primero de esta Resolución, por el que se deniega el acceso a la información pública a XXX.

La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el artículo 24.2 de la LTAIBG. Y por cuanto la resolución impugnada fue notificada a la interesada el día 22 de marzo de 2019, y ésta interpuso el recurso el día 17 de abril registrándolo de entrada en esa fecha en el Ayuntamiento de Destriana.



**Sexto.-** Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo dispuesto en su preámbulo, tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

*“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”*.

Como premisa básica, procede señalar que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este precepto define la información pública 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”*.

En el presente supuesto, el objeto de la solicitud de información es una documentación contable del Ayuntamiento de Luyego perfectamente identificada (*“apuntes contables (ingresos y gastos) de los años 2015, 2016, 2017 y 2018 con su perfecta identificación del motivo, el proveedor o contribuyente, la cuantía y la fecha del gasto, correspondientes a los citados ejercicios económicos”*). No cabe duda de que se trata de una información pública que, por formar parte de la Cuenta General, debe encontrarse en posesión de aquel Ayuntamiento, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 116 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y 200 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Más allá de que la denominación utilizada por la solicitante de la información se ajuste estrictamente a la estructura contable del Ayuntamiento (sujeta a lo previsto en la Orden HAP/1781/2013, por la que se aprueba la instrucción del modelo de contabilidad local).

En principio, no concurren límites legales al acceso a esta información que pudieran justificar su denegación, puesto que se trata de documentación contable de una Administración pública, cuya divulgación es pertinente, necesaria e idónea a los efectos del control del gasto público. Los datos de naturaleza económica no son datos especialmente protegidos, prevaleciendo en estos casos el interés público en la divulgación de la información en la medida en que esta divulgación puede servir de control de la gestión de los recursos públicos. Así se viene manteniendo por órganos de garantía de la transparencia como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la Resolución 0179/2016, de 14 de diciembre); la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información pública de Cataluña (GAIP), en su Resolución de 13 de octubre de 2016; o esta Comisión de Transparencia de Castilla y León, en su Resolución 127/2018, de 22 de junio (expte. CT- 0078/2018). En todos estos supuestos se reconoció el derecho del solicitante en cada caso al acceso a una información contable de un Ayuntamiento identificada en términos análogos a los aquí planteados.

Asimismo y en este momento debemos indicar que, pese a lo expresado por el Ayuntamiento de Luyego, no es necesario ni puede ser causa de denegación la falta de expresión de los motivos por los que se solicita la información. Así, el artículo 17.3 de la LTAIBG dispone expresamente que *“El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud”*. Por consiguiente no es atendible esta argumentación del Ayuntamiento.

**Séptimo.-** Partiendo de lo hasta aquí expuesto, procede determinar si en la solicitud presentada concurre la causa de inadmisión de las solicitudes de información pública recogida en el 18. 1 e) de la LTAIBG, precepto de conformidad con el cual *“se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*. Se contiene una fundamentación en este sentido por parte del Ayuntamiento de Luyego, si bien esta luego se combina con otros argumentos de diferente naturaleza tales como la necesidad de motivación de la solicitud (ya desestimada en el ordinal anterior) o la improcedencia de designar un correo electrónico para recibir la información (que será tratada en un ordinal posterior).

Por lo que respecta a la eventual concurrencia del carácter abusivo de la solicitud, conviene realizar las siguientes precisiones.

El Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, respecto de las causas de inadmisión en general, 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 (...)*”.

Por otra parte y más concretamente respecto del carácter abusivo de la solicitud, debemos indicar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

*“(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*

*A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y,*

*B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*



*1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, estos es «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».*

*- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

*- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*

*- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe.*

*2. Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

*- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.*

*- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.*

*- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.*

*- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

*Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando:*

*- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

*- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*

*- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.*

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

*“a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.*



*b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.*

*c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.*

*d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente”.*

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT- 0140/2018), el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

*“Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla”.*

Pues bien, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, esta Comisión de Transparencia no considera que, en principio, concurra ninguna de las circunstancias que permitirían calificar como abusiva, en los términos antes descritos, la

solicitud presentada. Así, dada la extensión del municipio y, consecuentemente, la escasa amplitud de la información generada y, por ello, del objeto de la solicitud, no parece que sea de tal que permita el colapso del Ayuntamiento. Por otra parte procede señalar que las cuentas anuales que deben rendirse han de ser publicadas en la correspondiente sede electrónica o página web (artículo 8.1 e) de la LTAIBG).

**Octavo.-** 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”.*

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

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

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, la solicitante indicaba expresamente como medio de notificación el electrónico, motivo por el cual esta debe ser la vía a través de la cual se ha de proporcionar la información solicitada. Por consiguiente, consideramos que nada impide que ese Ayuntamiento remita la información pública solicitada a la dirección de correo electrónico indicada por la 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 denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante el Ayuntamiento de Luyego.



**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución debe **remitir una copia a la reclamante de la documentación contable municipal solicitada por esta.**

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a la autora de la reclamación y al Ayuntamiento de Luyego.

**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