

## **Resolución 208/2020, de 6 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-90/2020 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Villanueva de Duero (Valladolid)**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 18 de febrero de 2020, D. XXX presentó una solicitud de información pública dirigida al Ayuntamiento de Villanueva de Duero. El “solicito” de esta petición tenía por objeto lo siguiente:

*“Todos los apuntes contables contenidos en el Libro Mayor de Cuentas del Capítulo 62 de Gastos y Servicios con su perfecta identificación del motivo y la fecha de gasto de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019”.*

La solicitud indicada fue denegada mediante Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de fecha 21 de febrero de 2020, invocándose, fundamentalmente, el carácter abusivo de la solicitud de la información pública.

**Segundo.-** Con fecha 1 de marzo de 2020, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

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

Con fecha 8 de mayo de 2020, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Villanueva de Duero a nuestra solicitud de informe, incidiéndose en el carácter abusivo de la solicitud de información pública. Más concretamente, el contenido del informe es del siguiente tenor:



*“PRIMERO: Por parte de D. XXX se solicita el acceso a la información pública, solicitando copia digital de todos los apuntes contables contenidos en el Libro Mayor del capítulo 62 de gastos y servicios con su perfecta identificación del motivo y fecha de gasto de los años 2010-2011-2012-2013-2014-2015-2016-2017-2018 y 2019.*

*SEGUNDO: Conforme a la legislación vigente, el solicitante tiene derecho de acceso a la información, no obstante, dado que en este Ayuntamiento la incorporación de la secretaria había sido reciente y que el trabajo acumulado en estas oficinas era excesivo, y sin ser esto una excusa, entendemos que el administrado tiene derecho al acceso de información, sin embargo también entendimos que dicha solicitud era abusiva puesto que ante la situación expuesta, atender dicha solicitud en el plazo establecido suponía paralizar los expedientes que se tramitaban.*

*TERCERO: El Ayuntamiento no tiene ninguna objeción, si así lo estima el Comisionado de Transparencia, en remitir toda la información o un extracto de la misma, ya que se solicitan diez años de contabilidad.*

*Esta Alcaldía reitera que conforme a la normativa sobre transparencia todas las personas tienen acceso de información pública, no obstante entendimos que se trataba de una solicitud abusiva pidiendo las cuentas capítulo 62 de diez años, entendiendo que dicha solicitud sobrepasaba los límites normales del ejercicio del derecho de acceso a la información con el que cuentan los ciudadanos y que además suponía paralizar el trabajo de la administración para poder recabar toda la información solicitada, que por otra parte, se da la opción a que dichos ciudadanos puedan informarse anualmente ya que se publica en el Boletín a través de los expedientes de la aprobación de la cuentas generales”.*

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**Primero.-** El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

**Segundo.-** La disposición adicional cuarta de la LTAIBG 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 D. XXX, quien se encuentra legitimado para ello puesto que fue la persona que presentó la solicitud de información pública que motivó dicha reclamación.

**Cuarto.-** La reclamación debe considerarse interpuesta en tiempo y forma, conforme al artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

*“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.*

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

*“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.*

*Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.*

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 1 de marzo de 2020, después de que la solicitud de información pública fuera rechazada en virtud del Decreto de fecha 21 de febrero de 2020, notificado al reclamante el 24 de febrero de 2020.

**Quinto.-** En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG 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”.*

El Libro Mayor de las cuentas del Ayuntamiento de Villanueva de Duero, y en particular la parte referida al Capítulo 62 de Gastos y Servicios, constituye, en efecto, documentación que obra en poder del mismo y que ha sido elaborada en el ejercicio de sus funciones según 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 el solicitante de la información se ajuste estrictamente a la estructura de la contabilidad llevada por el Ayuntamiento de Villanueva de Duero, según lo previsto en la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba el modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, dicho Ayuntamiento en ningún momento ha manifestado incertidumbre sobre la concreta documentación que está siendo solicitada. De hecho, en el informe remitido a esta Comisión de Transparencia por parte del Ayuntamiento, se señala que *“El Ayuntamiento no tiene ninguna objeción, si así lo estima el Comisionado de Transparencia, en remitir toda la información o un extracto de la misma, ya que se solicita diez años de contabilidad”*, poniéndolo en relación con la *“copia digital de todos los apuntes contables contenidos en el Libro Mayor del capítulo 62 de gastos y servicios con su perfecta identificación del motivo y fecha de gasto de los años 2010-2011-2012-2013-2014-2015-2016-2017-2018 y 2019”.*

En cualquier caso, si el funcionario responsable de la tramitación de la solicitud de información no hubiera podido determinar o concretar su objeto, debe recordarse que la Administración está obligada a cumplir el trámite establecido en el art. 19.2 LTAIBG:

*“Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución”.*

No obstante lo expuesto, como ya hemos indicado, en ningún momento se ha puesto de manifiesto dificultad alguna en concretar la documentación que ha sido solicitada y que el Ayuntamiento de Villanueva de Duero podría facilitar para atender la petición de acceso a la información pública presentada.

**Sexto.-** Concretado el objeto de la información solicitada, no se advierte la concurrencia de límites legales al acceso a la misma 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 CTBG, en su 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 Resoluciones como la 127/2018, de 22 de junio (expte. CT-0078/2018) y la 191/2019, de 17 de diciembre (expte. CT-0296/2018). 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.

Partiendo de lo hasta aquí expuesto, y en atención a la postura del Ayuntamiento de Villanueva de Duero a la hora de denegar la información solicitada y de dar respuesta a la petición de informe hecha por esta Comisión de Transparencia, procede determinar si en la solicitud presentada por D. XXX 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”.*

Sobre esta cuestión, procede comenzar señalando que, en relación con la aplicación general de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, 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 (...).”*

Más en concreto, en relación con esta concreta causa de inadmisión alegada aquí por el Ayuntamiento de Villanueva de Duero para denegar la información, 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 y Resolución 191/2019, de 17 de diciembre, adoptada en el expediente CT-0296/2018), 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 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: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º 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.

Por otra parte, aunque el Ayuntamiento de Villanueva de Duero ha relacionado el carácter abusivo de la solicitud de la información tanto con el número de ejercicios al que se refiere como con el efecto de paralización de su actividad administrativa si se diera la información, el mismo Ayuntamiento mantiene que el administrado tiene derecho a la información y que, como ya hemos indicado más atrás, *“no tiene ninguna objeción, si así lo estima el Comisionado de Transparencia, en remitir toda la información o un extracto de la misma, ya que se solicita diez años de contabilidad”*. Asimismo, la dificultad de facilitar la información se ha contextualizado por el Ayuntamiento en un momento en el que la Secretaria del mismo acababa de tomar posesión y existía un trabajo acumulado excesivo.

Cabría añadir que, aunque la contabilidad municipal es pública, 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). En el caso del Ayuntamiento de Villanueva de Duero, el contenido de las cuentas correspondientes a los ejercicios 2016, 2017 y 2018 tienen reflejo a través del Portal de Rendición de Cuentas (<https://www.rendiciondecuentas.es>), iniciativa del Tribunal de Cuentas en la que participan el resto de órganos autonómicos de control externo análogos a este, entre los que se encuentra el Consejo de Cuentas de Castilla y León. Sin embargo, lo publicado en este Portal no incluye la documentación contable que aquí se solicita y, por tanto, esta publicación (de cuyo enlace concreto tampoco ha sido informado el solicitante) no permite el acceso a la información requerida por este.

**Séptimo.-** 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, el solicitante indicaba expresamente, en su solicitud de información pública, como medio de notificación, una dirección de correo electrónico, motivo por el cual esta debe ser la vía a través de la cual se ha de proporcionar la información solicitada.

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 D. XXX ante el Ayuntamiento de Villanueva de Duero (Valladolid).

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Villanueva de Duero debe remitir una copia a D. XXX de la documentación contable municipal solicitada por este, referida a los apuntes del Capítulo 62 de Gastos y Servicios del Libro Mayor de las cuentas correspondientes a los ejercicios 2010 a 2019.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Villanueva de Duero ante el que se formuló la reclamación.

**Cuarto.-** 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