

## **Resolución 122/2021, de 25 de junio, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León**

**Asunto: expediente CT-162/2019 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en nombre y representación de XXX ante el Ayuntamiento de Carrocera (León)**

### **I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 24 de abril de 2019, D. XXX, en nombre y representación de XXX presentó una solicitud de información pública ante el Ayuntamiento de Carrocera (León), referida a:

*“copia de las cuentas anuales aprobadas por el Ayuntamiento de Carrocera, como entidad elaboradora de la información solicitada, durante los años comprendidos entre el 1998 y el 2010 (ambos inclusive)”.*

Asimismo, con fecha 25 de abril de 2019, el Ayuntamiento de Carrocera recibió un oficio del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en virtud del cual se trasladó al primero un escrito de solicitud de información pública presentado ante este organismo por D. XXX, en nombre y representación de XXX, referido a:

*“copia de las cuentas relativas al Ayuntamiento de Carrocera y a la Sociedad Limitada propiedad del mismo Área Empresarial de Carracera, correspondientes a los ejercicios comprendidos entre 2003 y 2012 (ambos incluidos, donde se recojan los aspectos de Balance, Cuenta de Resultado Económico Patrimonial, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, Estado de liquidación del presupuesto, Memoria, de conformidad con la presentación actual de las cuentas”.*

Las solicitudes indicadas fueron denegadas de forma acumulada, mediante Resolución del Ayuntamiento de Carrocera de fecha 23 de mayo de 2019, invocándose, en lo fundamental, el carácter abusivo no justificado con la finalidad de la Ley de

aquellas y la necesidad de reelaboración. En concreto, el Resuelvo de la Resolución es del siguiente tenor:

*“PRIMERO.- Acumular la solicitud presentada por XXX. de fecha 24 de abril de 2019 y la remitida por el Consejo de Cuentas de Castilla y León en fecha 25 de abril de 2019, dado que guardan identidad sustancial, puesto que es el mismo órgano el que debe tramitar y resolver el procedimiento, de conformidad con el artículo 57 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*SEGUNDO.- Inadmitir a trámite las solicitudes formuladas por XXX., en virtud de la cual se pretendía el acceso a «copia de las cuentas anuales aprobadas por el Ayuntamiento de Carrocera, como entidad elaboradora de la información solicitada, durante los años comprendidos entre el 1998 y el 2010 (ambos inclusive)» y «copia de las cuentas relativas al Ayuntamiento de Carrocera y a la Sociedad Limitada propiedad del mismo Área Empresarial de Carrocera, correspondientes a los ejercicios comprendidos entre 2003 y 2012 (ambos incluidos), donde se recojan los aspectos de Balance, Cuenta del Resultado Económico Patrimonial, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto, Estado de liquidación del presupuesto, Memoria, de conformidad con la presentación actual de las cuentas», por los motivos indicados en los fundamentos jurídicos y de conformidad con lo previsto por el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

**Segundo.-** Con fecha 31 de mayo de 2019, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX en nombre y representación de XXX, frente a la denegación expresa de las solicitudes de información pública indicadas en el expositivo anterior.

**Tercero.-** Recibida la referida reclamación, la Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Carrocera, poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 15 de julio de 2019, se recibió la contestación del Ayuntamiento de Carrocera a la solicitud de informe, incidiendo en los motivos por los que se habían denegado las solicitudes de información pública.

## 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, en nombre y representación de XXX, quien se encuentra legitimado para ello puesto que fue quien, en la misma condición, presentó las solicitudes que han dado lugar a dicha impugnación.

**Cuarto.-** La reclamación ha sido formulada en tiempo y forma conforme a lo dispuesto en el 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”.*

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 31 de mayo de 2019 frente a la Resolución del Ayuntamiento de Carrocera de fecha 23 de mayo de 2019.

**Quinto.-** En cuanto a la cuestión de fondo suscitada en 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”.*

Considerando lo expuesto, las cuentas anuales aprobadas por el Ayuntamiento de Carrocera y de la que fuera la Sociedad propiedad del mismo, XXX., deben incluirse, sin duda alguna, en el ámbito de la información pública anteriormente definida.

**Sexto.-** Tanto en la Resolución del Ayuntamiento de Carrocera ante la que se formula la reclamación, como en el informe remitido con motivo de la tramitación de la misma a esta Comisión de Transparencia, se invoca, fundamentalmente, respecto a las solicitudes presentadas ante aquel, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, referida a aquellas solicitudes *“Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*, y también la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la misma Ley, relativa a las solicitudes de información *“para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.*

No obstante lo anterior, cabría comenzar señalando que esta Comisión de Transparencia tramitó el expediente CT-88/2019, en el que se emitió la Resolución 183/2019, de 17 de diciembre, relativa a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en representación de la mercantil XXX, ante el Ayuntamiento de Carrocera (León), referida dicha solicitud a las *“Cuentas Generales del Ayuntamiento aprobadas y relativas a los ejercicios 2011, 2012, 2016, 2017 y 2018”.*

A través de dicha Resolución, se estimó la reclamación, señalándose en la misma que, para su cumplimiento, *“... el Ayuntamiento de Carrocera debe remitir por correo electrónico a la persona jurídica solicitante una copia de su Cuenta General correspondiente a los ejercicios 2011 y 2012, o proceder a publicar estos documentos y a poner en conocimiento de la reclamante el enlace concreto a través del cual puede acceder a su contenido”.*

En cumplimiento de esa Resolución del Ayuntamiento de Carrocera, este dictó la Resolución de fecha 16 de enero de 2020, disponiendo al efecto lo siguiente:

*“PRIMERO.- Publicar en el portal de transparencia del Ayuntamiento de Carrocera las Cuentas Generales correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012, poniendo en conocimiento de la reclamante que el enlace concreto a través del cual puede acceder a su contenido es:*

*<https://aytocarrocerasedelectronica.es/transparency/285f1a89-2e30-428d-aeel-4ca6aeebf1ea/>”.*

En consideración a lo expuesto, con fecha 19 de junio de 2020, esta Comisión de Transparencia acordó el archivo del expediente, después de que el Ayuntamiento de Carrocera le diera traslado a la misma de la Resolución de la Alcaldía de 17 de enero de 2020, y después de que se comprobara que se encontraban publicadas en el lugar señalado en la Resolución las Cuentas Generales correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012.

Con ello, en la medida que el reclamante ya ha tenido acceso a las cuentas anuales del Ayuntamiento de Carrocera correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012, además de repetitiva la solicitud correspondiente a los mismos ejercicios, habría perdido su objeto la reclamación formulada.

**Séptimo.-** En lo que concierne a las cuentas del Ayuntamiento de Carrocera correspondiente a los ejercicios 1998 a 2010, y las cuentas de la empresa Áreas Empresarial de Carrocera correspondientes a los ejercicios de 2003 a 2012, cabe entender, a partir de la información facilitada por el Ayuntamiento, que no se dispone de los documentos en los que están reflejadas esas cuentas, puesto que al respecto se ha alegado que sería preciso una reelaboración de los mismos a través de la obtención y reunión de datos contables, certificados bancarios, liquidaciones, etc., para poder obtener de nuevo las cuentas en formato papel o en formato digital.

Con relación a ello, no deja de ser una anomalía que un Ayuntamiento no guarde sus cuentas anuales, así como las de una empresa de la que era titular. A estos efectos, hay que tener en cuenta que la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León, establece en su artículo 3.1:

*“Se entiende por archivo el conjunto orgánico de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por cualquier entidad pública o privada, persona física o jurídica y conservados como garantía de derechos, como fuente de información para la gestión administrativa y la investigación, o con cualquier otro fin”.*

Asimismo, el artículo 4 de la misma Ley establece:



*“1. Forman parte integrante del Patrimonio Documental de Castilla y León los documentos de cualquier época producidos o reunidos en el ejercicio de sus funciones por:*

*(...)*

*c) Las entidades locales del territorio de la Comunidad Autónoma y los Organismos de ellas dependientes.*

*d) Las personas físicas y jurídicas de carácter privado gestoras de servicios públicos en Castilla y León, en cuanto a los documentos relacionados con la gestión de dichos servicios.*

*e) Cualesquiera otras entidades y Organismos dependientes o adscritos a las Administraciones autonómica o local de Castilla y León”.*

Conforme a lo expuesto, las cuentas a las que nos estamos refiriendo forman parte del Patrimonio Documental de Castilla y León, constituido por todos los documentos, reunidos o no en archivos, que se consideran integrantes del mismo en virtud de lo previsto en el Título Preliminar de la Ley de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León (art. 1.2). De este modo, cabe señalar que el artículo 8.1 de la misma Ley establece:

*“Los titulares o poseedores de documentos integrantes del Patrimonio Documental de Castilla y León están obligados a atender su conservación y custodia, a permitir su consulta en los términos previstos en esta Ley, y a facilitar las tareas de inspección por el órgano competente de la Administración autonómica para vigilar el cumplimiento de los deberes establecidos en la presente Ley”.*

Asimismo, respecto a los archivos de las entidades locales, el artículo 38 de la Ley de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León establece:

*“1. Los archivos de las entidades locales tienen como función conservar, organizar, comunicar y difundir la documentación generada o reunida por las Diputaciones, los Ayuntamientos, las entidades locales menores y cualesquiera otros órganos de gobierno y Administración local. Estarán constituidos por los fondos documentales de las entidades titulares y de los Organismos de ellas dependientes.*

*2. La conservación, custodia, organización y consulta de los archivos de las entidades locales es responsabilidad y competencia de éstas. Dicha competencia será ejercida en los términos previstos por la presente Ley y por las normas reglamentarias que la desarrollen”.*

Al margen de lo expuesto, la conservación de la documentación de las Administraciones públicas y la necesidad de autorización que permita su eliminación también se deriva de la aplicación de preceptos como el artículo 17.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde se establece:

*“Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable”.*

Por todo lo expuesto, con independencia del formato o soporte utilizado, el Ayuntamiento de Carrocera estaba obligado a conservar la documentación relativa a sus cuentas con anterioridad a la entrada en vigor de la LTAIBG, y ello al margen de la obligación de conservar, durante el plazo de 6 años contados desde la fecha de emisión, para el órgano u órganos de control externo, los justificantes de las cuentas anuales (documentación distinta a la de las propias cuentas), conforme al apartado 3 de la regla 40 del Anexo de la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/ 4040/2004, de 23 de noviembre, a la que se remite el Ayuntamiento de Carrocera a través de su informe. A ello podríamos añadir que la obligación de conservar las cuentas de la empresa Área Empresarial de Carrocera, titularidad del Ayuntamiento, igualmente sería independiente de la obligación contenida en el artículo 30 del Código de Comercio, según el cual, *“Los empresarios conservarán los libros, correspondencia, documentación y justificantes concernientes a su negocio, debidamente ordenados, durante seis años, a partir del último asiento realizado en los libros, salvo lo que se establezca por disposiciones generales o especiales”.*

No obstante todo lo anterior, sin una constancia de que, frente a lo indicado por el Ayuntamiento de Carrocera, pueda existir la documentación en la que se reflejaron las cuentas por las que se ha solicitado información, a pesar del deber del Ayuntamiento de conservar las mismas, la realidad nos llevaría a la necesidad de reelaboración para dar satisfacción a la solicitud de información pública de IMATEC, lo que constituye la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, sobre solicitudes *“Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.*

A tal efecto, el Consejo de Transparencia, ya en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, a modo de conclusión, estableció:

*“La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, deberá adaptarse a los siguientes criterios:*

*a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.*

*b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.*

*e) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada”.*

Por otro lado, en el mismo Criterio Interpretativo, y a los efectos que aquí nos interesa, se indicaba:

*“Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como «derecho a la información».*

*Dicho lo anterior, 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 del 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».*

Con todo, en el caso concreto, el Ayuntamiento de Carrocera, a través del informe remitido a esta Comisión de Transparencia, pone de manifiesto:

*“A este respecto realizar la siguiente consideración: en la propia plataforma de rendición de cuentas del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el acceso por este Ayuntamiento (mediante usuario/contraseña) únicamente se puede acceder*





*a los archivos electrónicos correspondientes a las Cuentas Generales del año 2009 en adelante, señalando el propio Consejo de Cuentas en la plataforma que las cuentas del año 2006 a 2008 «no existe versión de trabajo en el entorno actual» (se adjunta DOC 7 pantallazo web del Consejo de Cuentas de Castilla y León), sin que aparezca referencia alguna a los ejercicios anteriores al año 2006, por lo que dichos archivos no pueden ser recuperados sin más por este Ayuntamiento, debiendo para ello realizar labores de reelaboración tal y como se señaló en la Resolución de Alcaldía de 23 de mayo de 2019, bien mediante la reelaboración en sistemas informáticos desde el año 2006, con la necesidad de recabar previamente datos contables, certificados bancarios y fechas de tramitación de presupuestos, liquidaciones y cuentas generales para poder generar de manera correcta nuevamente los archivos; y por lo que corresponde a ejercicios anteriores se habría de obtener necesariamente en formato papel”.*

Con lo expuesto, si el Ayuntamiento de Carrocera no dispone de las cuentas que en su momento debieron ser confeccionadas, tanto para el propio Ayuntamiento como para su empresa, para los ejercicios a los que se refieren las solicitudes de información pública, en la medida que dichas cuentas son el reflejo de partidas que deben ser determinadas y computadas de forma agregada para establecer, a través de un procedimiento reglado, unos resultados contables, efectivamente, habría que llevar a cabo una nueva elaboración (“reelaboración”) de dichas cuentas o, lo que es lo mismo, un nuevo tratamiento de documentación diversa, que en este supuesto sería abundante por el número de ejercicios a los que se refiere, e incluso difícil de precisar y obtener de forma retrospectiva.

Por ello, la realidad impone apreciar la causa de inadmisión relativa a información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración.

**Octavo.-** En lo que respecta al carácter abusivo no justificado con la LTAIBG de las solicitudes presentadas por XXX, hay que señalar que, en principio, la divulgación de la documentación contable de una Administración pública es necesaria e idónea a los efectos del control del gasto público, no teniendo los datos de naturaleza económica el carácter de datos especialmente protegidos, debiendo prevalecer el interés público en la divulgación de la información en la medida en que esta divulgación pueda 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 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 el 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 Carrocera a la hora de denegar la información solicitada y de dar respuesta a la petición de informe hecho por esta Comisión de Transparencia, procede determinar si, en el caso concreto de la solicitud presentada en representación de XXX, concurre la causa de inadmisión referida al carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia.

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 Ayuntamiento de Carrocera 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, cuya argumentación expresamente se acoge en la Resolución de dicho Ayuntamiento de denegación de las solicitudes de información pública de XXX, se señala 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 con 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”.*

A partir de lo expuesto, debemos resaltar, a los efectos de resolver la reclamación presentada por XXX, que la documentación solicitada se refiere a un periodo de 15 años en el caso de las cuentas del Ayuntamiento (del ejercicio 1998 al ejercicio 2012), y de 10 años en el caso de la empresa Área Empresarial de Carrocera (del ejercicio 2003 al ejercicio 2012) y, además, se trata de documentación referida a ejercicios de hace 9 años para atrás a fecha actual. De este modo, la transparencia sobre una actuación que ya habría sido sometida a los controles externos establecidos al efecto, dado el tiempo transcurrido, pierde su eficacia de cara al fin último al que está dirigido el derecho de acceso a la información pública, que es el de que las Administraciones respondan de su gestión ante la sociedad.

Por otro lado, conforme a la Disposición final novena de la LTAIB, las Entidades locales disponían de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones previstas en la misma, entre ellas las obligaciones de publicidad activa contempladas en el artículo 5 y siguientes de la Ley y, en particular, la obligación relativa a la publicación de “*Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan*”. De este modo, fue desde el 10 de diciembre de 2015 cuando dichas obligaciones han debido ser cumplidas, sin perjuicio del deber de conservación de las cuentas por parte del Ayuntamiento según lo ya argumentado en el Fundamento de Derecho Séptimo de esta Resolución. En cualquier caso, el deber de publicidad activa regulado en la LTAIBG a partir del año 2015, contribuye de algún modo a considerar las dificultades expuestas por el Ayuntamiento de Carrocera para poder dar satisfacción a la solicitud de información solicitada en este caso concreto, si bien también es cierto que, actualmente, en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento, únicamente aparecen las cuentas generales del mismo correspondientes a los ejercicios de 2013 a 2015 (<http://www.aytocarrocera.es/transparencia/economica.html>).

Asimismo, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, con motivo de la solicitud presentada por XXX el 24 de abril de 2019, que fue remitida por dicho organismo al Ayuntamiento de Carrocera, comunicó a la interesada lo siguiente:

*“El Consejo de Cuentas en su página web facilita información de los estados de rendición de cuentas de los tres últimos ejercicios y la liquidación del presupuesto de gastos por capítulos desde el año 2013 en adelante, de los entes territoriales, que puede consultarse en los siguientes enlaces:*

- a. *<http://www.rendiciondecuentas.es/es/consultadeentidadesycuentas-buscarCuentas/index.html>*
- b. *<http://se.conseiodecuentas.es:800/datoscontables.html>.”*

Un dato más es que el Ayuntamiento de Carrocera también ha señalado que la satisfacción del acceso a la información pública solicitada implicaría paralizar el funcionamiento normal del mismo, en consideración a los medios materiales y personales de los que dispone, con una plantilla compuesta por una secretaria-interventora y por un alguacil, aportando una copia del “*pantallazo*” de la aplicación de la rendición de cuentas del Consejo de Cuentas de Castilla y León, a la que accedió el Ayuntamiento como usuario, en el que se puede comprobar que, hasta el año 2008, se hace constar que “*No existe versión de trabajo en el entorno actual*” y, a partir del año 2009 en adelante, figura como “*cerrada*” la documentación de los archivos.

Asimismo, aunque, ciertamente, en los términos previstos en el artículo 17.3 LTAIBG, el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, al margen de que los motivos por los que se solicita la información puedan ser expuestos para ser tenidos en cuenta en la resolución que haya de dictarse; en el supuesto de la solicitud de XXX se ha aportado la solicitud que esta empresa dirigió al Consejo de Cuentas de Castilla y León, solicitando las cuentas del Ayuntamiento de Carrocera y de la empresa Área Empresarial de Carrocera entre los años 2003 y 2012, y en dicha solicitud se viene a relacionar la misma con la pasividad del Ayuntamiento a la hora de finalizar la urbanización del polígono industrial del municipio. No obstante, si la inacción del Ayuntamiento es el principal motivo de censura de la acción municipal, el conocimiento de las cuentas de años pretéritos, al menos de forma directa, no tendría especial relevancia a los efectos de establecer un mayor control de dicha acción.

Con todo, en el mejor de los casos, aunque por la intención de la solicitante de la información pública no pudieran considerarse que la misma tuviera, en principio, un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la LTAIBG, se dan circunstancias como el número de ejercicios por los que se piden las cuentas y las fechas a las que se remontan esos ejercicios, que necesariamente hay que poner en relación con la necesidad de reelaborar una documentación de la que, aunque debería disponer el Ayuntamiento de Carrocera, no cuenta con ella, exigiendo dicha reelaboración una

especial dificultad y una carga de trabajo que incidiría en el desarrollo normal de los servicios del Ayuntamiento.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

## RESUELVE

**Primero.- Desestimar** la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en nombre y representación de XXX, ante el Ayuntamiento de Carrocera (León).

**Segundo.-** Notificar esta Resolución a XXX como autora de la reclamación y al Ayuntamiento de Carrocera ante el que se formuló la reclamación.

**Tercero.-** 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