



Resolución 492/2024, de 26 de diciembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-6/2024 / Reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública dirigida por D. XXX a la Junta Vecinal de Villabuena-San Clemente (León)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de diciembre de 2023, D. XXX presentó en una oficina de Correos una solicitud de información pública dirigida a la Junta Vecinal de Villabuena-San Clemente (León). El objeto de su petición se formuló en los siguientes términos:

“SOLICITA:

Copia de TODOS los apuntes contables contenidos en el capítulo II de bienes y servicios con su perfecta identificación del motivo y la fecha del gasto, de los años 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Copia del inventario de bienes completo de la Junta Vecinal.

Relación del estado actual de las 3 cartillas y Cuentas corrientes del banco de la Junta Vecinal, donde se especifique el concepto de TODAS las entradas y salidas de dinero del mismo desde el año 2019 a la actualidad.

Relación de TODOS los gastos detallados del 2019 al 2023: seguros, obras, depósitos de agua (mantenimiento, cloración, inspecciones...), fiestas, reparaciones, personal...adjuntando sus correspondientes facturas.

Relación de TODOS los ingresos detallados del 2019 al 2023 con sus correspondientes facturas. Coto de caza (contratos, contabilidad detallada, número de socios y precio que pagan por la tarjeta, venta de precintos y venta de puestos en cacerías). Aprovechamiento de montes con toda la documentación relacionada y contratos.

Alquiler del centro cívico.



Ayudas y subvenciones.

Antenas de telecomunicaciones...

Inventario de material de uso público para la junta vecinal”.

Esta solicitud había sido presentada también en el registro electrónico del Ayuntamiento de Cacabelos (León) con fecha 4 de diciembre de 2023.

La solicitud indicada fue inadmitida mediante un Decreto del Alcalde Pedáneo de la Junta Vecinal de Villabuena-San Clemente, de 2 de enero de 2024, por considerar que concurrían las causas de inadmisión de las solicitudes de información pública recogidas en las letras c) y e) del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (“*información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*” y solicitudes que “*sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*”, respectivamente). En la fundamentación jurídica de este Decreto, además de la cita de los Criterios Interpretativos 3/2016, de 4 de julio, y 2/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se señalaba lo siguiente:

“ (...) se considera que la solicitud formulada por el interesado es abusiva y no está justificada con la finalidad de la ley, habida cuenta del amplísimo contenido documental del que solicita acceso; que para conceder el acceso solicitado a varios de los documentos (apuntes contables identificando el motivo y fecha de gasto, especificar el concepto de todas las entradas y salidas dinero) requeriría una previa elaboración de dicha información; y que, habida cuenta de que esta Junta Vecinal no cuenta con los medios materiales mínimos necesarios (fotocopiadora y escáner) así como tampoco con personal, la recopilación, eliminación de datos protegidos, así como el escaneo de los documentos solicitados supondría la paralización de la actividad de la pedanía”.

Segundo.- Con fecha 5 de enero de 2024, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la inadmisión a trámite de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Junta Vecinal de Villabuena-San Clemente poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

La Entidad Local Menor señalada atendió debidamente nuestra petición con la remisión de un informe de fecha 16 de abril de 2024, en el que el Alcalde Pedáneo se remitía al Decreto de 2 de enero de 2024, objeto de esta impugnación, al tiempo que se



ponía a disposición de esta Comisión “*para aclarar o ampliar cuanta más información precisen para la resolución de la reclamación*”.

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 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 su autor es la misma persona que se dirigió en solicitud de información a la Junta Vecinal de Villabuena-San Clemente (León).

Cuarto.- La reclamación fue presentada dentro del plazo de un mes desde la notificación del Decreto impugnado establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG.

Quinto.- Sobre la cuestión de fondo de la reclamación que ahora nos ocupa, debemos 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”*.

En atención a dicho precepto, la información identificada en la solicitud señalada expositivo primero de los antecedentes de hecho puede ser calificada como información pública en el sentido indicado por el citado artículo 13 de la LTAIBG, puesto que se trata de contenidos o documentos que se han podido generar, y que en ese caso han de encontrarse en posesión de la Junta Vecinal, en el ejercicio de las competencias que le corresponden de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local y, en concreto, de las competencias propias reconocidas a las Entidades Locales Menores en el artículo 50 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. En efecto, se trata de información sobre la administración y conservación de su patrimonio, la elaboración y aprobación de sus presupuestos y la celebración de contratos.

En su gran mayoría, es información que contiene datos de naturaleza económica que no se encuentran especialmente protegidos, prevaleciendo en estos casos, en principio, el interés público en la divulgación de la información para que esta sea conocida por cualquier ciudadano, 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 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 sus Resoluciones 127/2018, de 22 de junio (expte. CT-78/2018), 50/2020, de 7 de abril (expte. CT-140/2019) y 7/2022, de 24 de enero (expte. CT369/2021).

Sexto.- Ahora bien, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020) *“el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la*



información pública en cualquier materia, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG". Estos límites son los enunciados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG (este último precepto relativo al límite derivado de la normativa de protección de datos), a los que cabe añadir las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18.1 de la misma Ley como posible fundamento de una denegación de información pública.

En concreto, en este supuesto la Junta Vecinal de Villabuena-San Clemente ha denegado, de forma expresa y motivada, la información pedida al considerar que la solicitud realizada puede ser considerada de *“carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 e), considerando especialmente el volumen de aquella y los escasos medios de los que dispone la Entidad Local Menor destinataria de la petición.

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).

Más en concreto, en relación con la causa de inadmisión alegada aquí por la Junta Vecinal de Villabuena- San Clemente para denegar la información (carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG), debemos indicar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y citado en el Decreto impugnado, 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: 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, poniendo en relación lo expuesto con el supuesto planteado en la presente reclamación, es cierto que, tal y como se expone en el Decreto impugnado, el volumen de información solicitado es cuantitativamente relevante, máxime si se considera el reducido tamaño y los escasos recursos de los que debe disponer la Entidad Local a la que se dirige la petición (de acuerdo con los datos del INE, en 2023 la localidad de Villabuena tenía 171 habitantes y la de San Clemente 32).

Sin embargo, a nuestro juicio la alegación de esta causa podría fundamentar no atender de forma completa la solicitud formulada pero no negar el acceso a todos y cada uno de los contenidos informativos solicitados, teniendo en cuenta la naturaleza económica de los mismos y el derecho del solicitante, en términos generales, a conocerlos al amparo de lo dispuesto en la legislación de transparencia y de régimen local. Con posterioridad, al referirnos a la materialización del acceso a la información, se incidirá en la posible adopción de medidas para conciliar las dificultades para facilitar la información pedida y el derecho del solicitante a acceder a ella.

En cualquier caso, se considera que si bien el Decreto impugnado motiva suficientemente el carácter abusivo de la solicitud en orden al volumen total de la información pedida y al entorpecimiento que para la gestión ordinaria de la Entidad Local



Menor podría suponer su concesión, ello no es incompatible con que se pudiera haber concedido el acceso a una parte de la información pedida. Al respecto, se considera que el acceso a los extractos de movimientos de la cuenta o cuentas en entidades financieras de las que sea titular la Junta Vecinal podría facilitar el conocimiento por el solicitante de una gran parte de la información por él pedida, y en concreto toda la referida a los ingresos y gastos de la Entidad Local Menor. Respecto al acceso a esta información concreta, esta Comisión de Transparencia, entre otras, en sus Resoluciones 210/2020, de 13 de noviembre (expte. de reclamación CT-128/2020), 247/2021, de 17 de diciembre (expte. de reclamación CT-222/2021), y 18/2022, de 14 de febrero (expte. de reclamación CT-287/2020), ya ha reconocido el derecho de los ciudadanos a acceder a los extractos de las cuentas bancarias que tengan abiertas las Entidades Locales Menores en entidades financieras.

Sexto.- En cuanto a la formalización del acceso a la información, el artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“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”.

Por su parte, el apartado 4 del mismo precepto dispone lo siguiente:

“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, se 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 esta se realice, de conformidad con lo dispuesto en el precitado artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal (de personas físicas) que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En este supuesto, en la solicitud de acceso a la información pública se facilita una dirección de correo electrónico y una dirección postal para obtener la información interesada, por lo que, para atender dicha solicitud, podría utilizarse, en principio, cualquiera de esas vías.



Sin embargo, es conveniente poner de manifiesto que en reiteradas Resoluciones de esta Comisión se ha señalado que la consulta personal, como medio de acceso a la información, es una forma posible de conjugar el derecho del solicitante a acceder a la información, cuando esta es amplia, con el normal funcionamiento de las Entidades Locales, en especial de aquellas de reducido tamaño. Ahora bien, tal y como manifestó el CTBG en su Resolución 397/2016, de 25 de noviembre, y esta Comisión de Transparencia, entre otras, en sus Resoluciones 87/2017, de 11 de agosto (expte. CT-0043/2017), 114/2017, de 19 de octubre (expte. CT0023/2017), 166/2019, de 5 de noviembre (expte. CT-0312/2018), 239/2020, de 30 de diciembre (expte. CT-139/2019), y 26/2021, de 1 de marzo (expte. CT-420/2021), la consulta personal solo se puede considerar una opción válida como medio de formalización del acceso a la información cuando sea solicitada o aceptada por el interesado.

Por tanto, puesto que en este caso la Junta Vecinal de Villabuena-San Clemente ha puesto de manifiesto que, debido a la falta de disposición de medios, proporcionar una copia al solicitante de la documentación pedida podría afectar al normal funcionamiento de la Entidad local Menor, puede ofrecer a este la posibilidad de que acepte el acceso a la información mediante la consulta personal de la documentación donde se contenga aquella (en este caso, los extractos de las cuentas en entidades financieras de las que sea titular la Junta Vecinal). Durante esta consulta o en un momento posterior, podría ser solicitada una copia de los documentos consultados que se indiquen, la cual debería expedirse, en principio y si fuera posible, en los términos previstos en el precitado artículo 22.4 de la LTAIBG.

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 parcialmente la reclamación frente a la denegación de toda la información pública solicitada por D. XXX a la Junta Vecinal de Villabuena-San Clemente (León).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Junta Vecinal puede convocar al reclamante para que este puede consultar los extractos de la cuenta o cuentas que mantenga abiertas la Entidad Local Menor en una o varias entidades financieras, correspondientes a los ejercicios económicos 2019 a 2023, en los términos indicados en el fundamento jurídico sexto.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y a la Junta Vecinal de Villabuena-San Clemente (León)



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

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