

Visto o expediente RSCTG 217/2026, a instrutora do procedemento formula a seguinte proposta de resolución para a súa aprobación, se procede, pola Comisión da Transparencia.

Asunto: Reclamación en materia de acceso á información pública

Núm. Expediente: RSCTG 217/2026

Interesado:

Organismo: Concello de Vilalba

ANTECEDENTES

Primeiro. Con data do 8.3.2026, o interesado presentou ante o Concello de Vilalba unha solicitude de acceso á información pública referida ao período 2019-actualidade, estruturada en seis bloques:

- (i) relación de reparos de Intervención en materia de contratación e gasto, con expediente, motivo, importe e resolución;
- (ii) expedientes de levantamento de reparo;
- (iii) expedientes de omisión de fiscalización previa (en diante, OFP);
- (iv) expedientes de recoñecemento extraxudicial de crédito (en diante, REC);
- (v) contratos de servizos en prórroga, continuidade ou prestación sen cobertura contractual vixente; e
- (vi) acordos e decretos vinculados aos anteriores.

Segundo. Transcorrido o prazo legal dun mes sen que o Concello de Vilalba ditase nin notificase resolución expresa, o interesado interpuxo unha reclamación ante esta Comisión con data 12.04.2026.

Terceiro. O 21.04.2026 a Comisión da Transparencia solicitou do Concello de Vilalba a remisión do expediente administrativo ao que deu lugar a solicitude do 8.3.2026, así como a emisión dun informe sobre a reclamación presentada.

Cuarto. Con data do 2.6.2026 a Alcaldía do Concello de Vilalba ditou o Decreto 2026-0608, que foi notificado ao interesado con data do 3.6.2026.

Na documental do expediente consta igualmente un informe emitido con data do 15.5.2026 polo Secretario-interventor do Servizo de Asistencia Xurídica, Técnica e Económica aos Concellos da Deputación Provincial de Lugo.

Quinto. Con data do 13.6.2026 o interesado presentou un escrito complementario á súa reclamación ante a Comisión da Transparencia, manifestando a súa oposición aos pronunciamentos recollidos no Decreto 2026-0608 da Alcaldía do Concello de Vilalba.

FUNDAMENTOS XURÍDICOS

Primeiro. Competencia

O artigo 24.1 da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno (en diante, LTAIP), de carácter básico na súa práctica totalidade, establece que contra toda resolución expresa ou presunta en materia de acceso á información, poderá interpoñerse unha reclamación ante o Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo e con carácter previo á súa impugnación en vía contencioso-administrativa.

Pola súa banda, o artigo 28 da Lei 1/2016, do 18 de xaneiro, de transparencia e bo goberno (en diante, LTBG), establece que contra toda resolución expresa ou presunta en materia de acceso á información pública, poderá interpoñerse unha reclamación ante a Comisión da Transparencia, correspondendo a este órgano a súa resolución, de acordo co disposto no artigo 33 da mesma lei.

Ademais, a disposición adicional quinta da LTBG, tamén atribúe á Comisión da Transparencia de Galicia a resolución das reclamacións en materia de acceso á información pública, no suposto de resolucións ditadas polas entidades locais de Galicia.

Segundo. Procedemento aplicable

O artigo 28.3 da citada LTBG establece que o procedemento de reclamación se axustará ao previsto nos números 2, 3, e 4 do artigo 24 da LTAIP.

Neste punto é importante considerar que o artigo 23.1 da LTAIP establece que as reclamacións en materia de acceso á información pública terán a consideración de substitutivas dos recursos administrativos, para os efectos do disposto no vixente artigo 112.2 da Lei 39/2015, do 1 de outubro do procedemento administrativo común das administracións públicas (en diante, LPAC). Segundo este artigo 112.2 da LPAC:

“As leis poderán substituír o recurso de alzada, en supostos ou ámbitos sectoriais determinados, e cando a especificidade da materia así o xustifique, por outros procedementos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación e arbitraje, ante órganos colexiados ou comisións específicas non sometidas a instrucións xerárquicas, con respecto aos principios, garantías e prazos que a presente lei recoñece ás persoas e aos interesados en todo procedemento administrativo.

[...]”.

A configuración legal das reclamacións en materia de acceso á información pública coma un recurso substitutivo do recurso de alzada, de carácter potestativo, así coma o teor do artigo 112.2 *in fine* da LPAC, determinan xa a aplicación das previsións da LPAC en materia de recursos administrativos ao procedemento destas reclamacións. Así se establece, de feito, no artigo 24.3 da LTAIP, segundo o cal “*A tramitación da reclamación axustarase ao disposto en materia de recursos na Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común*”¹.

Terceiro. Prazo para a interposición da reclamación

O artigo 24.2 da LTAIP prevé como “*A reclamación interporase no prazo dun mes a contar desde o día seguinte ao da notificación do acto impugnado ou desde o día seguinte a aquel en que se produzan os efectos do silencio administrativo*”, debendo considerarse neste punto que, de acordo co artigo 20.4 da mesma lei, para o caso de falta de resolución das solicitudes en prazo, estas se entenderán desestimadas.

Pois ben, as previsións do artigo 24.2 da LTAIP han de entenderse moduladas, no que atinxe ao prazo para a interposición da reclamación no caso de desestimación presunta da solicitude, polo previsto no artigo 122.1 da LPAC que, ao regular o prazo para a interposición do recurso de alzada, establece que “*Se o acto non for expreso, o solicitante e outros posibles interesados poderán interpor recurso de alzada en calquera momento a partir do día seguinte a aquel en que, de acordo coa súa normativa específica, se produzan os efectos do silencio administrativo*”. Respecto á inexistencia dun prazo preclusivo para

¹ A referencia á Lei 30/1992, do 26 de novembro, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, hoxe derogada, debe entenderse realizada á LPAC.

reclamar contra as desestimacións presuntas en materia de acceso, tamén se pronunciou o Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no Criterio interpretativo 1/2016, do 17 de febreiro.

Segundo resulta da documentación que consta no expediente, o interesado interpuxo en tempo e forma a reclamación ante a Comisión en tempo e forma fronte á falta de contestación en tempo e forma do Concello de Vilalba á súa solicitude de acceso. Posteriormente, presentou un escrito complementario á reclamación presentada no que manifesta a súa oposición á resolución expresa do Concello.

Cuarto. O dereito de acceso á información pública

A Constitución española establece no seu artigo 105.b) que a lei regulará o acceso da cidadanía aos arquivos e rexistros administrativos, agás no que afecte á seguridade e defensa do Estado, á pescuda dos delitos e á intimidade das persoas.

A este respecto a Sentenza do Tribunal Constitucional 164/2021, do 4 de outubro, indicou como este precepto non recolle unicamente un principio reitor da actuación das Administracións públicas, senón un auténtico dereito público subxectivo exercitable fronte a aquelas. Sinalou así a precitada sentenza:

“El art. 105 b) CE, encuadrado en el título IV, “Del Gobierno y de la Administración”, incorpora un principio objetivo rector de la actuación de las administraciones públicas (art. 103.1 CE), derivado de exigencias de democracia y transparencia, así como un derecho subjetivo de las personas, ejercitable frente a las administraciones, con sujetos, objeto y límites definidos en el propio precepto constitucional, que fue desarrollado inicialmente en los arts. 35 h) y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común , y actualmente en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

[...]

A la vista de lo expuesto, debe señalarse que el acceso a la información integra el contenido de un derecho público subjetivo ejercitable frente a la administración que, no siendo absoluto, solo puede ser limitado por motivos predeterminados en la ley, en virtud de una previa ponderación de los intereses en juego. De este modo, la posibilidad de limitar el acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la administración”.

No mesmo sentido pronunciouse o Tribunal Supremo nas Sentenzas do 7.2.2023, rec. 8005/2021, e do 21.4.2023, rec. 350/2022, salientando tamén este Tribunal nas Sentenzas do 29.5.2024, rec. 1262/2023, e do 11.9.2025, rec. 7878/2024, a estreita relación do dereito de acceso á información pública coa transparencia na actuación administrativa e co principio de boa administración recollido no artigo 41 da Carta de Dereitos Fundamentais da Unión Europea.

Tratándose, xa que logo, o dereito de acceso dun auténtico dereito subxectivo da cidadanía fronte ás Administracións públicas, o artigo 13.d) da LPAC recolleu, coma un dereito das persoas nas súas relacións con elas, “*o dereito de acceso á información pública, arquivos e rexistros, de acordo co previsto na Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno e o resto do ordenamento xurídico*”.

Como sinala a exposición de motivos da LTAIP, o acceso á información pública debe ser un dos eixos fundamentais da acción política pois “*só cando a acción dos responsables públicos se somete a escrutinio, cando os cidadáns poden coñecer como se toman as decisións que lles afectan, como se manexan os fondos públicos ou baixo que criterios actúan as nosas institucións poderemos falar do inicio dun proceso no que os poderes públicos comezan a responder a unha sociedade que é crítica, esixente e que demanda participación dos poderes públicos*”.

Neste sentido o dereito de acceso á información pública vén atribuído a tódalas persoas (artigos 12 da LTAIP e 24.1 da LTBG), sen que estas teñan a obriga de motivar a súa solicitude de acceso á información (artigos 17.3 da LATIP e 26.4 da LTBG).

E, respecto do que ha de entenderse por “*información pública*” o artigo 24.1 da LTBG, seguindo o disposto no artigo 13 da LTAIP, defínea coma os contidos ou documentos, calquera que sexa o seu formato ou soporte, que obren en poder dalgún dos suxeitos incluídos no ámbito de aplicación da presente lei e que foran elaborados ou adquiridos en exercicio das súas funcións, engadindo que tamén se considerará información pública, a producida polas entidades que presten servizos públicos ou exerzan potestades administrativas, nos termos contemplados no artigo 4 da lei.

Deste xeito, a normativa de transparencia delimita o ámbito material do dereito a partir dun concepto amplo de información, que abrangue tanto documentos coma contidos específicos e esténdese a todo tipo “*formato ou soporte*”. Ao mesmo tempo, acouta o seu alcance, esixindo a concorrencia de dous requisitos que determinan a natureza “*pública*” da información, cales son: a) que se atopen “*en poder*” dalgún dos suxeitos obrigados, e b) que fosen elaboradas ou obtidas “*no exercicio das súas funcións*”.

A amplitude no recoñecemento legal do dereito de acceso foi tamén recoñecida na Sentenza do Tribunal Supremo do 16.10.2017, rec. 75/2017, segundo a cal:

“en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un 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 ese 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”.

Quinto. Análise do expediente.

a) Marco xeral sobre as causas de inadmisión invocadas nos informes (abusiva e reelaboración): interpretación restritiva e carga da motivación

A Sentenza do Tribunal Supremo do 16.10.2017, rec. 75/2017, analizou a regulación das causas de inadmisión das solicitudes de acceso recollida no artigo 18.1 da LTAIP, xunto coa regulación dos límites recollidos no artigo 14 da mesma lei, sinalando, polo que aquí nos interesa, o seguinte:

“La 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, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley ...”.

Polo tanto, a inadmisión das solicitudes de acceso esixe cumprir cos seguintes requisitos: i) a inadmisión ha de basearse nalgunha das causas establecidas, con carácter *numerus clausus*, na LTAIP; ii) as causas de inadmisión deben ser interpretadas restritivamente, dada o amplo recoñecemento do dereito de acceso; iii) quen invoca a causa de inadmisión ten a carga de xustificar de xeito claro e suficiente a súa concorrencia.

Respecto deste último requisito, relativo á motivación, cómpre lembrar que o artigo 18.1 da LTAIP xa esixe que a inadmisión das solicitudes de acceso teña lugar mediante “*resolución motivada*”. Ademais, como salientou a Sentenza do Tribunal Supremo do 11.6.2020, rec. 577/2019, tal motivación esixe unha “*justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*”.

b) Causa de inadmisión por necesidade de reelaboración da información solicitada

A aplicación desta causa de inadmisión require, con carácter previo, ter en conta as *reglas comúns de interpretación das causas de inadmisión do artigo 18 LTAIP*, recollidas no Criterio Interpretativo nº 1/2026, do 17 de xuño de 2026, do Consello de Transparencia e Bo Goberno (CTBG), entre as que cómpre destacar:

- o principio xeral de interpretación favorable á efectividade do dereito de acceso á información pública,

- a esixencia de resolución motivada, e
- a interpretación estrita, aínda que non restritiva, das causas de inadmisión.

Polo que atinxe á interpretación da reelaboración como causa de inadmisión das solicitudes de acceso, cómpre atender ao establecido polo Criterio interpretativo 4/2026, do 17 de xuño de 2026, do Consello de Transparencia e Bo Goberno (CTBG), que distingue entre unha *reelaboración básica*, inherente ao exercicio ordinario do dereito de acceso á información pública, e unha *reelaboración complexa*, única que pode fundamentar a inadmisión prevista no artigo 18.1.c) da LTAIP.

Así, o CTBG descarta identificar a reelaboración coa mera suma, agregación, busca, extracción ou sistematización básica de datos existentes, cando precisamente a actividade ordinaria de localización e tratamento básico da información forma parte do cumprimento normal das obrigas de transparencia.

Pola contra, considera o CTBG que existe unha acción previa de reelaboración cando a atención da solicitude require un tratamento complexo da información, debidamente fundamentado en criterios obxectivos e valorado sempre á vista das circunstancias específicas do caso concreto. En particular, a complexidade pode vir determinada por:

- Características da propia solicitude, cando esta presenta un elevado grao de desagregación, abrangue un período temporal especialmente extenso, obriga a examinar individualmente numerosos expedientes ou rexistros ou require analizar o seu contido para extraer a información solicitada;

- Elementos organizativos, cando a información se atopa dispersa entre distintos órganos, arquivos, rexistros ou fontes documentais e resulta necesario recadala, ordenala, sistematizala e, de ser o caso, anonimizala;
- Elementos formais, cando a documentación se atopa distribuída en múltiples soportes ou formatos; ou
- Elementos funcionais, cando a súa obtención esixe un esforzo desproporcionado debido á insuficiencia acreditada de medios materiais ou persoais dispoñibles para realizar as tarefas de reelaboración. Nestes casos, é especialmente necesario que o órgano ou entidade requirida leve a cabo unha explicación o máis detallada posible, baseada en criterios obxectivos e verificables, que permitan coñecer as razóns polas que a información solicitada non pode ser facilitada sen unha actividade previa de reelaboración de carácter complexo, facilitando así o seu eventual control polos órganos revisores ou xurisdicionais (relación de postos de traballo, incidencia da carga adicional de traballo que comporta a atención da solicitude, etc).

O Criterio Interpretativo nº 4/2026 do CTBG delimita negativamente o concepto, precisando que non constitúen reelaboración, a priori, os seguintes supostos: a actividade previa de busca de información sen intervención sobre a mesma, incluíndo as tarefas de localización, recompilación e recollida de documentos no seo da propia organización; a mera extracción dun ou varios documentos nun ou varios expedientes identificados, aínda que non se atopen ordenados; a simple extracción directa da información de bases de datos ou aplicacións informáticas xestionadas polo órgano requirido; a elaboración dunha copia do documento solicitado; e a transposición da información a un formato diferente ao orixinal, como a dixitalización de documentos. Á súa vez, tampouco o elevado volume da información solicitada nin a necesidade de efectuar tarefas de anonimización

constitúen, por si sos, supostos de reelaboración. Tales circunstancias só adquirirán relevancia cando, unidas a outros elementos obxectivos relativos á solicitude ou á organización administrativa, determinen a existencia dunha actividade de tratamento da información que poida cualificarse como complexa.

Pola súa banda, a xurisprudencia do Tribunal Supremo avalou os distintos parámetros fixados polo CTBG para apreciar a causa de inadmisión por reelaboración.

Neste sentido, a Sentenza do Tribunal Supremo do 3.3.2020, rec. 600/2018, concorda co manifestado polo CTBG ao entender que a mera agregación de datos non pode entenderse como reelaboración, introducindo así a distinción entre unha "reelaboración básica", que, a xuízo do Tribunal, non debería comportar, en liña de principio, a inadmisión dunha solicitude de acceso, e unha "reelaboración complexa", que pode deberse a varias causas, entre elas que a información non conste na súa integridade no órgano ao que se solicita a información e que si habilitaría a inadmisión da solicitude. Como sinala a referida sentenza:

“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se

encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976”.

Pola súa banda, a Sentenza do Tribunal Supremo do 25.3.2021, rec. 2578/2020, seguindo a mesma liña, referendou, como un criterio para valorar se existe ou non reelaboración, a existencia dunha ou varias fontes de información, entendendo que a circunstancia de que a información solicitada se atope na súa totalidade no órgano ao que se solicita opera, en liña de principio, en contra da apreciación da causa de inadmisión. Como refire a precitada sentenza:

“En el caso al que se refiere este recurso de casación, no puede apreciarse la existencia de una acción previa de reelaboración, y menos de cierta complejidad, pues a diferencia del supuesto examinado en la sentencia que acabamos de citar, la información a la que se refiere la solicitud de acceso no se encuentra dispersa y diseminada, sino toda ella se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro, que se identifica en la misma solicitud de acceso, el Registro de inspecciones de puentes de ferrocarril [...]”.

Así mesmo, e en relación coa carencia de medios técnicos e persoais para extraer e explotar a información solicitada como elemento determinante da reelaboración, pronunciouse a Sentenza da Audiencia Nacional do 7.10.2025, rec. 74/2024:

“Ahora bien, la información solicitada por la parte actora -número de sanciones impuestas en 2019 por facturas falsas en diversas Delegaciones de la AEAT, con desglose de importes cobrados, incobrables y pendientes- exige una labor que excede claramente el derecho a información pública ya existente. La información requerida no está directamente accesible ni se encuentra

parametrizada informáticamente ni disponible de forma directa en los sistemas informáticos de la AEAT. Su obtención requeriría identificar manualmente expedientes sancionadores dispersos en múltiples unidades administrativas, analizar cada uno para determinar si la infracción se refiere a facturación falsa, valorar el grado de falsedad y extraer los importes correspondientes. Esta tarea no se limita a localizar documentos existentes, sino que exige una actividad intelectual y técnica de análisis, clasificación y síntesis que constituye una auténtica elaboración de nueva información, no disponible en el momento de la solicitud.

En consecuencia, la petición incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el artículo 18.1.c) LTyBG, al requerir una acción previa de reelaboración que no puede considerarse como un simple tratamiento o localización de datos”.

Respecto da imposibilidade de apreciar a necesidade de reelaboración da información solicitada, en ausencia da súa xustificación, tamén se pronunciou o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia nas súas Sentenzas do 23.9.2022, rec. 7048/2022, e do 21.2.2025, rec. 7025/2023:

... la Administración motivó la inadmisión en el volumen de la documentación y en la necesidad de una acción previa de reelaboración, la sentencia la rechaza porque dicha administración no relaciona ese volumen con los medios materiales y personales de que dispone (no dice que carece de los medios técnicos necesarios para obtener la información solicitada), ni aduce razones presupuestarias. No dice qué información se vería obligada a disociar o tratar, o qué proceso específico de trabajo le exigiría suministrar la información de uso corriente o que el formato de la petición no existe. No dice, en fin, en todo caso, no lo explica, que ha de volver a elaborar la información. Quien invoca la causada inadmisión no justifica de manera clara y suficiente (de ninguna manera) que resulta necesaria esa reelaboración de la información, en los términos de la jurisprudencia de aplicación. La apreciación de la concurrencia de la causa de

inadmisión de la solicitud de acceso a la información no resulta conforme a derecho”.

c) Causa de inadmisión por carácter abusivo da solicitude

A aplicación desta causa de inadmisión esixe tamén partir, con carácter previo, das regras comúns de interpretación das causas de inadmisión do artigo 18 LTAIP, recollidas no Criterio Interpretativo nº 1/2026, do 17 de xuño de 2026, do CTBG.

Entre estas regras destaca, como principio reitor, a interpretación favorable á efectividade do dereito de acceso á información pública, que impón unha lectura estrita das causas de inadmisión.

Para que unha solicitude poida cualificarse de abusiva e xustifique, en consecuencia, a súa inadmisión a trámite, deben concorrer de forma acumulativa dous requisitos esenciais:

- Que o exercicio do dereito sexa abusivo, tanto en sentido obxectivo como subxectivo.
- Que ese exercicio non estea amparado pola finalidade propia da transparencia.

Ambos os dous requisitos son inseparables e deben analizarse de xeito conxunto e contextualizado, atendendo ás circunstancias específicas de cada caso.

Para a determinación do carácter abusivo débese partir da definición contida no artigo 7.2 do Código Civil, conforme ao cal *constitúe abuso de dereito todo acto ou omisión que, pola intención do seu autor, polo seu obxecto ou polas circunstancias en que se realice, exceda manifestamente os límites normais do exercicio dun dereito.*

O Tribunal Supremo sistematizou os presupostos desta figura na Sentenza do 15 de novembro de 2010, FJ 8.º (ECLI:ES:TS:2010:6592), nos seguintes termos:

«La doctrina del abuso de Derecho (...) exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (...); exigiendo su apreciación (...) una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

Da doutrina xurisprudencial derívanse dous elementos constitutivos:

- Elemento obxectivo: exceso no exercicio do dereito que poida cualificarse como anormal, por non responder ás pautas habituais dun cidadán medio nin a criterios de razoabilidade, superando de forma manifesta os límites do artigo 7 do Código Civil.
- Elemento subxectivo: conduta carente de finalidade seria e lexítima, con vontade de prexudicar (mala fe) ou orfandade de interese lexítimo. Esta intencionalidade non pode presumirse; debe inferirse de elementos obxectivos. A intención de paralizar a actividade ordinaria do suxeito obrigado constitúe un indicador subxectivo relevante neste sentido.

Conforme ao Criterio Interpretativo nº 7/2026 do CTBG, o criterio cuantitativo non é por si só determinante do carácter abusivo: o número de solicitudes presentadas por unha mesma persoa non implica, necesariamente, extralimitación no exercicio do dereito nin intención de paralizar a actividade do órgano. Con todo, constitúe un factor que debe ponderarse en combinación con outros.

Desde unha perspectiva cualitativa, a intensidade no exercicio do dereito, unida aos efectos negativos sobre a prestación do servizo público, pode fundamentar a apreciación do carácter abusivo. A este efecto, a resolución debe motivar expresamente que a atención da solicitude implica un gravame desproporcionado para o suxeito obrigado. Esta carga non pode acreditarse mediante alegacións xenéricas, senón que cómpre achegar elementos verificables, tales como o número de persoal dispoñible, a estimación do tempo de traballo que requiriría a tramitación, ou as dificultades obxectivas para recompilar a información, de modo que permitan valorar o impacto real sobre o funcionamento ordinario da entidade.

Ambas as dúas perspectivas (cuantitativa e cualitativa) deben analizarse de forma interrelacionada. O carácter abusivo pode non manifestarse nunha única solicitude illada, senón apreciarse na visión global dun conxunto de solicitudes que, individualmente consideradas, constituirían un exercicio normal do dereito de acceso, mais que, na súa dimensión agregada, revelan a extralimitación esixida pola xurisprudencia do Tribunal Supremo: unha actuación aparentemente correcta que, na realidade, excede os límites que a lei ampara.

Esta circunstancia concorre, en particular, nos supostos en que se acredita un elevado número de solicitudes dirixidas a un mesmo suxeito obrigado, relativas a materias diversas e presentadas nun breve espazo de tempo (R CTBG 1129/2024; R CTBG 157/2025; R CTBG 527/2025; R CTBG 982/2025; R CTBG 1546/2025). Pola contra, non cabe inferir o carácter abusivo cando o volume de solicitudes, en atención ao marco temporal en que se presentaron, non acredita tal extralimitación (R CTBG 840/2025).

O Criterio Interpretativo nº 7/2026 do CTBG precisa ademais que a falta de adecuación da solicitude ás finalidades da transparencia constitúe un presuposto

engadido (aínda que directamente relacionado cos anteriores) que debe apreciarse de forma casuística.

Conforme ao preámbulo da LTAIP e á doutrina do CTBG, a transparencia serve para someter a escrutinio a acción dos responsables públicos, coñecer como se adoptan as decisións públicas, como se xestiona o erario e baixo que criterios actúan as institucións. Desde esta perspectiva, considérase que unha solicitude está amparada pola finalidade da lei cando contribúe a ese escrutinio. Pola contra, non o está cando non poida reconducirse a ningunha desas finalidades e así resulte dunha ponderación razoada fundada en indicadores obxectivos, ou cando, desde unha visión de conxunto, non revele un interese lexítimo en coñecer o funcionamento dos poderes públicos, senón unha tendencia a colapsar a actividade ordinaria dun determinado órgano.

Con todo, debe advertirse que a persecución dun interese meramente privado non pode cualificarse, por si soa, como ausencia de xustificación coas finalidades da LTAIP. O Tribunal Supremo ten declarado que o artigo 12 da LTAIP non exclúe as solicitudes de acceso polo interese privado que as motive, e que o artigo 13 da mesma lei non establece distinción algunha por razón do carácter público ou privado do interese do solicitante (STS do 12 de novembro de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3870).

En síntese, para que unha solicitude poida cualificarse de abusiva ao abeiro do artigo 18.1.e) LTAIP, é preciso:

- Que concorran acumulativamente o exercicio abusivo do dereito (obxectivo e subxectivamente) e a ausencia de amparo nas finalidades da transparencia pública.

- Que a análise integre de forma conxunta as perspectivas cuantitativa e cualitativa, motivando expresamente o gravame desproporcionado que a atención da solicitude ocasiona ao suxeito obrigado.

d) Publicidade activa

No informe- proposta da Secretaría do Concello que figura na documental indícase que parte da documentación solicitada xa está dispoñible nas fontes de acceso público. A este respecto, cómpre lembrar que o feito de que unha información se atope en publicidade activa non exime da obriga de dar unha resposta concreta nos prazos e termos previstos na LTAIP (Criterio do CTBG 9/2015, do 12 de novembro).

Tampouco exime desta obriga unha eventual remisión ao Perfil do contratante do Concello, pois a publicidade acadada mediante este instrumento previsto na Lei 9/2017, do 8 de novembro, de Contratos do Sector Público, pola que se traspoñen ao ordenamento xurídico español as Directivas do Parlamento Europeo e do Consello 2014/23/UE e 2014/24/UE, do 26.2.2014 (en diante, LCSP), diríxese aos operadores económicos interesados na licitación e adxudicación do contrato, e non responde á finalidade propia da LTAIP, polo que a publicación no Perfil do contratante non pode configurarse en ningún caso como un mecanismo válido para a publicidade activa prevista na LTAIP e LTBG, nin pode substituír a entrega efectiva da información requirida .

Agora ben, se a información xa foi publicada, a resolución podería limitarse a indicar ao solicitante como pode acceder á información (art. 22 da LTAIP), se ben ha de facilitar o enlace aos contratos concretos, e non simplemente aludir a unha remisión xenérica ao Perfil do contratante ou ao portal de transparencia do Concello.

e) Modalidade de acceso

Finalmente, e por canto se refire á modalidade de acceso (formato no que se facilita a información solicitada), cómpre lembrar que o artigo 22.1 da LTAIP establece que o acceso debe realizarse preferentemente por vía electrónica, a non ser que tal vía non resulte posible ou que o solicitante teña sinalado expresamente outro medio.

No suposto que nos ocupa, o Concello, no que atinxe ao bloque de contratos en prórroga, limitouse a unha remisión xenérica ao perfil do contratante, sen achegar os enlaces concretos aos contratos afectados.

No que atinxe ao bloque de reparos, o Concello remitiu a relación de reparos dos exercicios 2019 a 2024 mediante un envío efectuado a través da plataforma “Almacén” da Administración Xeral do Estado, creando ao efecto un acceso temporal e un contrasinal para o interesado. Cómpre sinalar que esta plataforma está concibida precisamente para permitir o intercambio seguro de documentación coa cidadanía en xeral, con independencia da súa condición de persoal ao servizo das Administracións públicas, mediante a xeración de credenciais de acceso temporais para usuarios sen conta previa, tal e como resulta da propia comunicación municipal.

Non consta, en cambio, que se utilizase esta canle nin ningunha outra para remitir os 14 expedientes de recoñecemento extraxudicial de crédito (REC) cuxa entrega íntegra propoñían os propios informes obrantes no expediente.

f) Aplicación dos criterios xerais ao suposto concreto.

Tal e como resulta do expediente remitido, a persoa reclamante solicitou con data do 8.3.2026 do Concello de Vilalba diversa documentación, contractual e financeira relacionada no antecedente de feito primeiro desta resolución.

A solicitude de acceso da persoa reclamante foi resolta extemporaneamente mediante Decreto da Alcaldía Decreto n.º 2026-0608, que se remite para a súa fundamentación xurídica aos *informes achegados ao expediente*, é dicir, ao informe da Secretaría municipal e ao informe da Deputación de Lugo. Na parte dispositiva recolle expresamente:

- *Remitir de xeito adxunto á presente comunicación as **relacións de reparos dos exercicios del 2019 ao 2024, remitidas ao tribunal de contas**; a tales efectos foi efectuado un envío mediante a aplicación de “Almacén” do Ministerio. Ao non ter vostede unha conta asociada á dirección de correo facilitada na instancia de referencia, creóuselle un acceso temporal para que poida acceder ao mesmo e realizar unha descarga dos documentos adxuntos; Estes ficheiros estarán dispoñibles para a súa descarga ata 20 de xuño do 2026, unha vez transcorrido devandito prazo, estes ficheiros eliminaranse xunto ao contrasinal de acceso proporcionada. “Almacén” Poderá acceder mediante o seguinte URL... ;*
- ***Con respecto á información instada, xa obxecto de publicidade activa por parte da Corporación**, queda vostede remitido ao perfil do contratante do Concello, no que poderá consultar toda a información relativa a contratos con posibilidade de prórroga. Este perfil do contratante encóntrase na plataforma de contratos do sector público, podendo acceder á mesma a partir do seguinte enderezo web:*

Cómpre salientar que o Decreto non contén ningún pronunciamento expreso (nin estimatorio, nin desestimatorio, nin de inadmisión motivada) sobre os bloques de RECs, OFPs, levantamentos de reparo nin expedientes completos de reparo, malia que o propio Decreto afirma apoiarse nos informes que si analizaron expresamente eses bloques. Tampouco recolle a medida alternativa que eses mesmos informes propoñían como fórmula proporcionada para o bloque de reparos (a relación anual de resolucións contrarias aos reparos remitidas ao Tribunal de Contas).

O informe do Secretario-interventor do Servizo de Asistencia Xurídica, Técnica e Económica aos Concellos da Deputación de Lugo, foi emitido por petición da propia Alcaldía do Concello de Vilalba, coa finalidade específica de validar ou emendar os criterios xurídicos xa expostos previamente polo Secretario municipal de Vilalba no seu propio informe. Convén subliñar que o informe da Deputación non substitúe nin ten acceso directo á documentación municipal, senón que analiza e pondera os criterios do informe da Secretaría, cuxo contido resume e transcribe parcialmente neste.

O informe da Deputación incorpora e comenta o resumo executivo do informe da Secretaría municipal, cuxas conclusións foron:

- *Respecto dos reparos de Intervención e dos expedientes con omisión de fiscalización previa:* inadmisión parcial por reelaboración (art. 18.1.c LTAIBG) e carácter abusivo (art. 18.1.e LTAIBG), ao esixir a petición unha análise individualizada dun volume total de 39.322 expedientes tramitados no período. Como medida facilitadora e proporcional, propónse outorgar ao solicitante a relación anual de resolucións contrarias aos reparos remitidas ao Tribunal de Contas (art. 218.3 TRLRHL), por consideralas información xa elaborada e suficiente para o control de legalidade.

- *Respecto dos RECs:* non concorren nin reelaboración nin carácter abusivo, ao tratarse dunha busca sinxela que arroxa 14 expedientes desde 2019. Proponse a remisión íntegra destes expedientes, previa anonimización dos datos persoais que puidesen conter.

- *Respecto dos contratos en prórroga:* xa son obxecto de publicidade activa a través do Perfil do Contratante, onde consta a información sobre duración, adxudicación e formalización, incluída a posibilidade de prórroga, polo que

resulta válida a remisión dunha URL específica onde xa reside esa información sistematizada.

A análise xurídica recollida ao respecto no informe da Deputación de Lugo é:

A petición de relacións (reparos, expedientes tramitados con omisión de fiscalización previa, expedientes de RECs...) nos exactos termos do solicitante serían supostos de reelaboración, sen que este feito leve consigo a denegación automática da documentación se esta obra en poder da administración, tal e como acontece cos 14 expedientes que o propio Concello acredita ter sistematizados e identificados.

A invocación do carácter abusivo da solicitude enténdese acreditado dado o dato obxectivo que obra no informe da Secretaría do Concello que alude a 39.322 expedientes tramitados no período temporal solicitado polo interesado. A atención da solicitude levaría consigo a paralización da actividade ordinaria dos servizos municipais.

Respecto da publicidade activa e perfil do contratante, o informe valida sen matices o criterio da Secretaría municipal, polo que considera correcta a remisión a unha URL do Perfil do contratante para o bloque de contratos en prórroga.

Á vista dos informes da Secretaría e da Deputación de Lugo, en relación coa parte de dispositiva do Decreto da alcaldía obxecto da reclamación que agora se examina, cómpre indicar:

- Respecto dos **RECs**: os informes (tanto o da Secretaría como o da Deputación) concluíron expresamente que procedía a remisión íntegra dos 14 expedientes identificados, previa anonimización dos datos persoais. O Decreto, sen embargo, non contén ningún pronunciamento sobre este bloque.

- Respecto dos **OFPs**: nin o resumo do informe da Secretaría transcrito na Deputación nin o propio informe deste último conteñen unha análise diferenciada e conclusión expresa sobre este bloque; en todo caso, o Decreto tampouco se pronuncia sobre el.
- Respecto dos **reparos**: os informes non propoñían unha denegación pura e simple, senón unha inadmisión parcial cunha medida alternativa proporcionada (a relación anual de resolucións contrarias aos reparos). O Decreto non recolle esa alternativa, e limítase a remitir ás relacións brutas de reparos 2019-2024 a través dunha plataforma (Almacén RedSARA).
- Respecto dos **levantamentos de reparo e expedientes completos de reparo**: non constan analizados nin nos informes citados, nin no propio Decreto.

Esta discordancia entre a fundamentación invocada polo Decreto e o seu contido dispositivo resulta relevante aos efectos da presente reclamación, na medida en que evidencia que a resolución municipal non deu cumprida resposta á totalidade dos bloques solicitados nin sequera conforme aos propios criterios técnicos e xurídicos nos que declara fundamentarse.

O interesado na súa reclamación indica que a remisión a través da plataforma Red SARA non constitúe unha entrega efectiva da documentación solicitada, dado que o acceso aos documentos non resulta materialmente posible, toda vez que non ten a condición de Funcionario público e invoca a falta de congruencia da resolución ditada, toda vez que non se pronuncia expresamente na parte dispositiva sobre o acceso a toda información solicitada.

A este respecto, cómpre reiterar que a plataforma “Almacén” da Administración Xeral do Estado non esixe a condición de persoal funcionario para acceder á documentación remitida por esta vía. Trátase dun servizo de intercambio seguro

de ficheiros aberto a calquera persoa, ao que se accede mediante un enlace e un contrasinal xerados especificamente para o destinatario, con independencia de que este dispoña ou non de conta previa nesta ou noutras plataformas da Administración electrónica. Por conseguinte, non pode acollerse o argumento do interesado relativo á imposibilidade material de acceso por razón da súa condición de non funcionario público, no que atinxe estritamente á relación de reparos remitida por esta vía.

Cuestión distinta, e que si debe ser acollida, é a falta de congruencia da resolución municipal, que invoca xenericamente os informes obrantes no expediente sen dar resposta expresa nin remitir, por ningunha canle, a documentación correspondente aos restantes bloques solicitados (REC, OFP, levantamentos de reparo e acordos vinculados), nin a medida alternativa proposta polos propios informes para o bloque de reparos.

A liña argumental exposta leva a apreciar a necesidade dunha estimación parcial da reclamación, con retroacción das actuacións.

Non obstante, a este respecto, cómpre lembrar que, tanto o informe da Secretaría municipal como o informe da Deputación de Lugo concluíron de forma expresa e coincidente que non concorre causa de ningunha causa de inadmisión respecto dos expedientes de recoñecemento extraxudicial de crédito, ao tratarse dunha busca sinxela que arroxa un número reducido de expedientes (14) perfectamente identificados. Nestas circunstancias, non resulta procedente unha retroacción para que o Concello volva pronunciarse sobre un extremo xa resolto favorablemente polos seus propios informes, senón que procede ordenar directamente a entrega da documentación correspondente, previa anonimización dos datos persoais que puidese conter.

A estimación parcial da reclamación obriga, tal e como se sinalou, a retrotraer o procedemento co fin de que polo Concello se dite unha nova resolución expresa e motivada na que se analice, un a un, os extremos pendentes de resposta co fin de determinar e, de ser o caso, motivar suficientemente, a eventual concorrencia das causas de inadmisión establecidas no artigo 18.1 da LTAIP. En todo caso, na nova resolución que se dite polo Concello, haberán de tomarse en conta as seguintes consideracións xa expostas no corpo desta resolución:

- O feito de que unha información se atope en publicidade activa non exime da obriga de dar unha resposta concreta nos prazos e termos previstos na LTAIP (Criterio do CTBG 9/2015, do 12 de novembro). Tampouco exime desta obriga unha eventual remisión ao Perfil do contratante do Concello, pois a publicidade acadada mediante este instrumento previsto na LCSP, diríxese aos operadores económicos interesados na licitación e adxudicación do contrato, e non responde á finalidade propia da LTAIP, polo que a publicación no Perfil do contratante non pode configurarse en ningún caso como un mecanismo válido para a publicidade activa prevista na LTAIP e LTBG, nin pode substituír a entrega efectiva da información requirida².

Agora ben, se a información xa foi publicada, a resolución poderá limitarse a indicar ao solicitante como pode acceder á información (art. 22 da LTAIP), se ben ha de facilitar o enlace aos contratos concretos, e non unha remisión xenérica ao Perfil do contratante.

Así, respecto do bloque de contratos de servizos municipais, a remisión ao Perfil do contratante só pode considerarse válida, nos termos

² Neste mesmo sentido pode citarse a Resolución 37/2021, do 20 de setembro, do Consejo de Transparencia de Aragón.

indicados, respecto daqueles contratos cuxa prórroga expresa conste documentada e publicada nesa plataforma. Pola contra, no que se refire á continuidade da prestación tras o vencemento do contrato ou á prestación do servizo sen cobertura contractual vixente durante algún período, tratándose de situacións de feito que, pola súa propia natureza, non adoitan constar sistematizadas no Perfil do contratante, o Concello non pode limitarse a remitir a esa canle, senón que deberá identificar expresamente se existen tales situacións e, de ser o caso, facilitar a documentación ou información correspondente, ou motivar, se procede, a concorrencia dalgunha causa de inadmisión referida especificamente a este extremo.

- Polo que atinxe á información relativa ao control interno da actividade contractual do Concello dende o ano 2019, non cabe alegar a reelaboración respecto daquela documentación que fose recadada e sistematizada para a súa fiscalización por órganos de control externo (Consello de Contas, Tribunal de Cuentas) e estea parametrizada informaticamente.

Fóra destes supostos, e para o caso de que o Concello entenda, respecto da restante información que solicita o interesado, que concorre a causa de inadmisión referida no artigo 18.1 da LTAIP, na resolución que dite a Administración municipal haberá de motivarse, de forma detallada e con concreción ao caso concreto, a concorrencia das causas de inadmisión nos termos esixidos pola xurisprudencia e o CTBG; singularmente, haberá de xustificarse a necesidade dunha reelaboración complexa e/ou a carencia dos medios técnicos ou persoais para subministrar a información solicitada, todo isto con referencia a parámetros ou elementos obxectivos.

A resolución que finalmente se dite deberá formalizarse co ofrecemento de todas as garantías propias do procedemento de acceso á información pública, entre as que se atopa a interposición, con carácter potestativo, dunha reclamación ante esta Comisión.

Con base nos feitos e fundamentos xurídicos anteriormente expresados, a Comisión da Transparencia, por unanimidade dos seus membros,

A C O R D A

Primeiro: Estimar parcialmente, nos termos que se indican nesta resolución, a reclamación presentada por contra o Decreto da Alcaldía do Concello de Vilalba núm. 2026-0608, do 2 de xuño de 2026, en relación coa solicitude de acceso á información pública presentada o 8.3.2026.

Segundo: Ordenar a retroacción das actuacións co fin que polo Concello de Vilalba se leven a cabo as actuacións indicadas no corpo desta resolución e, posteriormente, se dite polo Concello unha nova resolución que dea acceso á información solicitada polo señor nos termos que veñen de indicarse, respectando as previsións contidas nos artigos 14 e ss. da LTAIP, e do artigo 22 da mesma lei no que atinxe á formalización do acceso.

Terceiro: Instar ao Concello de Vilalba co fin de que, unha vez ditada pertinente resolución, remita a esta Comisión da Transparencia unha copia da resolución notificada á persoa reclamante.

Contra esta resolución que pon fin á vía administrativa unicamente cabe, en caso de desconformidade, interpoñer recurso contencioso-administrativo no prazo de

dous meses, contados dende o día seguinte ao da notificación desta resolución, ante a Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, de conformidade co previsto no artigo 10 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa.

Santiago de Compostela, na data da sinatura.

Andrés Lago Louro

Presidente da Comisión da Transparencia