

Visto o expediente RSCTG 225/2026, 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 225/2026

Interesado:

Organismo: Concello Celanova

ANTECEDENTES

Primeiro. O 26.3.2026 o reclamante interpuxo ante a Comisión da Transparencia de Galicia unha reclamación, ao amparo do disposto na disposición adicional quinta da Lei 1/2016, do 18 de xaneiro, de transparencia e bo goberno, contra a desestimación presunta da súa solicitude de acceso á información pública presentada ante o Concello de Celanova con data do 10.2.2026.

Segundo refire, na súa solicitude instou o acceso ao expediente de contratación municipal 1301/2025, relativo a reparación de sinalización horizontal de pasos de ceбра no núcleo urbano de Celanova.

Xunto coa reclamación o interesado achega o Decreto da Alcaldía do Concello de Celanova ditado no expediente 224/2026, de data do 25/02/2026, no que se habilita un prazo de audiencia a terceiros para realizar as alegacións que estimen oportunas, respecto do acceso a información pública solicitado.

A citada reclamación deu lugar ao expediente de reclamación de acceso a información pública RSCTG 143/2026.

Segundo. Interposta a reclamación, a Comisión da Transparencia solicitou Concello de Celanova a remisión do expediente administrativo ao que deu lugar a solicitude de acceso, así como a emisión dun informe sobre a reclamación presentada.

Terceiro. Na documental do expediente consta o informe remitido polo Concello de Celanova e a Resolución da Alcaldía de data do 16.4.2026, pola que se estima a solicitude de acceso á información pública.

Cuarto. Con data do 17.4.2026 o interesado presentou unha reclamación ante a Comisión da Transparencia, na que manifesta o seu desacordo coa Resolución da Alcaldía do 16.4.2026. A citada reclamación deu lugar ao expediente de reclamación RSCTG 225/2026 que agora se examina. Na citada reclamación solicita que se lle facilite a información que se recolle de seguido:

- Libro de ordes e asistencia da obra.
- Identificación formal de todos os operarios que traballaron no contrato para verificar se pertencen á empresa adxudicataria.
- Auditoría da relación económica entre a empresa adxudicataria e outra empresa para “aflorar subcontratacións non declaradas”.

Quinto. Na documental do expediente consta un informe da Alcaldía do Concello de Celanova no que argumenta o carácter abusivo da reclamación presentada e defende a súa inadmisión a trámite.

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. Acumulación expedientes RSCTG 143/2026 e RSCTG 225/2026

O artigo 57 da LPAC habilita ao órgano administrativo competente para acordar, de oficio ou por instancia de parte, a acumulación de procedementos que garden identidade substancial ou íntima conexión, sempre que teña competencia 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.

tramitar e resolver os acumulados. A acumulación non é discrecional pura xa que esixe un dobre xuízo motivado de legalidade e oportunidade.

No suposto agora examinado, nos expedientes indicados, concorren os dous requisitos legais do artigo 57 da LPAC:

- Identidade substancial. Ambos os dous expedientes foron promovidos polo mesmo interesado (.....), refírense á mesma solicitude de acceso á información pública do 10.2.2026 e teñen idéntica pretensión (obter o pronunciamento desta Comisión sobre o acceso á información pública solicitada).
- Competencia do mesmo órgano. A Comisión da Transparencia de Galicia é o órgano competente para resolver ambas as dúas reclamacións.

No suposto agora examinado, o expediente RSCTG 143/2026 presentouse fronte á falta de contestación expresa do Concello, mentres que o expediente RSCTG 225/2026 se presenta fronte á resolución expresa da Administración local. Tramitar ambos os procedementos de forma separada supoñería, en consecuencia, pronunciarse dúas veces sobre a legalidade dun mesmo e único acto administrativo.

A acumulación é ademais oportuna por tres razóns:

- Evitar resolucións contraditorias. A acumulación persegue a congruencia na actuación administrativa, evitando pronunciamentos contraditorios que resultan perturbadores para o quefacer administrativo e prexudiciais para os interesados.
- Plenitude do dereito de defensa dos interesados de cara a unha resolución única.

- Economía procesual e eficacia administrativa. A instrución separada implicaría duplicar actuacións sobre un material fáctico e xurídico absolutamente coincidente, en contra dos principios de eficacia e celeridade que presiden o procedemento administrativo.

En aras á seguridade xurídica das partes, esta Comisión tramitará a reclamación como impugnación fronte á resolución expresa (Resolución da Alcaldía do 16.4.2026) no marco do expediente RSCTG 225/2026, que constitúe o fondo real do asunto, prescindindo da vía do silencio administrativo (que motivou o expediente RSCTG 143/2026) que quedou absorta por aquela. En consecuencia, a Comisión acorda de oficio a acumulación dos expedientes RSCTG 143/2026 e RSCTG 225/2026, continuando a tramitación baixo este último número por ser o que directamente impugna a resolución expresa do Concello.

Cuarto. 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 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.

A solicitude de acceso a información pública foi presentada o 10.2.2026. O Concello de Celanova ditou unha resolución expresa estimación da solicitude con data 16.4.2026. O interesado interpuxo en tempo e forma unha reclamación ante a Comisión da Transparencia con data 17.4.2026.

Quinto. 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 no 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”.

Sexto. Análise do expediente. Concorrenza da causa de inadmisión invocada polo Concello

a) Delimitación do obxecto da reclamación

Da lectura do escrito presentado polo interesado despréndese que a súa pretensión non se limita a cuestionar a suficiencia do acceso previamente

outorgado polo Concello de Celanova ao expediente 1301/2025, relativo ás obras de reparación da sinalización horizontal dos pasos de peóns no núcleo urbano do Concello, senón que se concreta nas peticións que se indican de seguido:

- A entrega do Libro de Ordes e Asistencia da obra.
- A identificación formal e nominal dos operarios que executaron materialmente os traballos de repintado dos pasos de peóns.
- A realización dunha auditoría da relación económica existente entre a empresa adxudicataria e un terceiro, co propósito de verificar a posible existencia de subcontratacións non declaradas.

Estas peticións constitúen o obxecto da presente reclamación e determinan o alcance do control que corresponde exercer a esta Comisión.

Agora ben, antes de examinar individualmente cada unha das peticións, resulta necesario analizar a concorrencia das causas de inadmisión invocadas polo Concello de Celanova no informe elaborado no marco da reclamación.

Neste sentido, o informe remitido pola Alcaldía do Concello de Celanova sostén esencialmente que as peticións formuladas na reclamación deben ser inadmitidas por concorreren as causas previstas nos artigos 18.1.e) e 18.1.c) da LTAIP, referidas ao carácter abusivo da solicitude e á necesidade dunha acción previa de reelaboración.

b) Carácter abusivo da reclamación no contexto do exercicio reiterado do dereito de acceso

A apreciación da causa de inadmisión prevista no artigo 18.1.e) da LTAIP, debe efectuarse conforme aos criterios interpretativos establecidos polo *Consejo de*

Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), particularmente nos seus Criterios Interpretativos nº 1/2026 e nº 7/2026, ambos os dous do 17 de xuño de 2026.

Segundo o citado Criterio Interpretativo nº 7/2026, para apreciar o carácter abusivo dunha solicitude non resulta suficiente a mera constatación dun elevado número de peticións formuladas por unha mesma persoa. É preciso verificar, de forma acumulativa, dúas circunstancias: por unha banda, que exista unha extralimitación no exercicio do dereito de acceso, apreciable tanto desde unha perspectiva obxectiva como subxectiva; e, por outra, que a actuación non responda ás finalidades propias da transparencia pública.

O propio criterio interpretativo subliña que a análise debe realizarse de forma contextualizada, atendendo non só á solicitude illadamente considerada senón tamén ao conxunto da actividade desenvolvida polo solicitante fronte ao mesmo suxeito obrigado, pois o abuso pode manifestarse non tanto nunha petición concreta como na dimensión agregada dunha pluralidade de solicitudes que, consideradas individualmente, poderían constituír un exercicio normal do dereito de acceso.

Esta interpretación resulta coherente coa doutrina xeral do abuso de dereito contida no artigo 7.2 do Código Civil e coa xurisprudencia do Tribunal Supremo que define o abuso como unha actuación formalmente amparada por un dereito pero que, atendendo ás circunstancias obxectivas e subxectivas concorrentes, excede manifestamente os límites normais do seu exercicio e carece da protección que o ordenamento xurídico dispensa ao exercicio lexítimo dos dereitos.

No suposto agora examinado consta acreditado, a través do informe emitido pola Alcaldía do Concello de Celanova, que o reclamante presentou arredor de 90 solicitudes durante o ano 2025 e preto de 100 durante o ano 2026, respecto das

que se remitiron 65 respostas formais, todo iso nunha entidade local que carece dun servizo ou unidade administrativa específica para a tramitación deste tipo de procedementos.

Este volume de solicitudes sitúase precisamente no ámbito dos supostos que o propio CTBG vén considerando especialmente relevantes para apreciar o carácter abusivo dunha actuación cando a reiteración se produce respecto do mesmo suxeito obrigado e nun período temporal relativamente reducido (R CTBG 1129/2024; R CTBG 157/2025; R CTBG 527/2025; R CTBG 982/2025; R CTBG 1546/2025).

Ademais, segundo consta acreditado no expediente, o Concello tramitou a solicitude de acceso relativa ao expediente 1301/2025, concedendo finalmente acceso electrónico á totalidade da documentación que obra no citado expediente mediante a Resolución da Alcaldía do 16 de abril de 2026, previa disociación dos datos persoais e sen oposición de terceiros interesados. O propio Concello afirma expresamente que o expediente foi facilitado integramente ao reclamante.

Resulta particularmente relevante que, unha vez obtido acceso á totalidade do expediente administrativo, as actuacións posteriores do reclamante xa non se orienten primordialmente á obtención de documentos concretos existentes e identificables no contrato, senón á formulación de peticións dirixidas a obter comprobacións, verificacións ou investigacións adicionais por parte da Administración.

En consecuencia, a atención das peticións formuladas excede do ámbito propio do dereito de acceso á información pública e proxecta sobre a entidade local unha carga administrativa adicional que, valorada conxuntamente coa intensa actividade previa do reclamante, produce un gravame obxectivamente desproporcionado sobre os recursos organizativos dispoñibles.

Por iso, esta Comisión considera que concorren os presupostos establecidos polo artigo 18.1.e) da LTAIP e polo Criterio Interpretativo nº 7/2026 do CTBG para apreciar o carácter abusivo da reclamación, o que determina a corrección da proposta de inadmisión defendida polo Concello no seu informe e, polo tanto, a desestimación da reclamación agora examinada.

c) Análise subsidiaria das peticións obxecto da reclamación

Sen prexuízo da conclusión anterior, e para un maior abundamento, esta Comisión considera oportuno analizar brevemente a procedencia da reclamación de acceso.

No que respecta ao Libro de Ordes e Asistencia da obra, cómpre sinalar que, aínda que de xeito illado ten a natureza de información pública (ao ser obrigatoria a súa existencia e custodia na execución de contratos públicos), neste caso non procede a súa estimación individual. A análise global das pretensións do reclamante (no marco dunha estratexia de reiteración desproporcionada plenamente acreditada polo Concello de Celanova) determina que esta solicitude concreta quede absorbida pola declaración xeral de abuso de dereito (artigo 18.1.e) da LTAIP). Isto impide a súa valoración individualizada, ao quedar subsumida na inadmisión do conxunto da reclamación, de acordo cos Criterios Interpretativos n.º 1/2026 e n.º 7/2026 do CTBG.

No que atinxe ás peticións de acceso relativas á identificación nominal dos operarios e á realización dunha auditoría económica, ningunha destas peticións ten por obxecto información pública xa existente nos termos definidos na normativa de transparencia.

En particular, non goza da consideración de información pública a identificación individualizada dos operarios da contratista que executaron a obra, toda vez que,

entre outros motivos e en liña de principio, non debería existir ningún tipo de relación xurídica entre o Concello e tales operarios e, deste xeito, semella plausible que a Administración municipal non teña no seu poder a identificación nominal de tales traballadores, especialmente se se considera que se trata de execución dun contrato de obra e, polo tanto, de resultado.

E, polo que respecta á solicitude de realización dunha auditoría sobre a execución das obras, esta pretensión resulta en todo punto allea ao obxecto dunha solicitude de acceso á información pública. pois comporta a necesidade de que o Concello leve a cabo actuacións de investigación e análise orientadas á obtención dunha información nova e, polo tanto, non existente.

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: A acumulación dos expedientes RSCTG 143/2026 e RSCTG 225/2026, ao abeiro do disposto no artigo 57 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, por concorrer os requisitos legais esixidos para tal fin. A tramitación continuará baixo o número de expediente RSCTG 225/2026, por ser o que directamente impugna a resolución expresa do Concello de Celanova (Resolución da Alcaldía do 16.4.2026), quedando o expediente RSCTG 143/2026 absorto nel.

Segundo: Desestimar, polo seu carácter abusivo nos termos expostos na presente resolución, a reclamación de acceso a información pública interposta por respecto da solicitude instada ante o Concello de Celanova con data do 10.2.2026.

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.