



Resolución 120/2026, de 17 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-158/2022 / Reclamación frente a la desestimación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra (Burgos)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 27 de diciembre de 2021, D. XXX dirigió una solicitud de información pública al Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra (Burgos). Esta solicitud fue reiterada con posteridad con fechas 31 de enero, 23 de febrero, 17 de marzo y 7 de abril del año 2022. El objeto de la petición inicial y de sus sucesivas reiteraciones se concretaba en dos cuestiones:

- Información sobre las ayudas directas concedidas por el Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra con motivo de la pandemia causada por el covid-19.

- Copia del acta de la sesión celebrada por el Pleno del Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra el día 25 de noviembre de 2021, en la que se acordó su otorgamiento.

No existe constancia de que la petición indicada fuera resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 6 de mayo de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

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

En la contestación de la Entidad local a nuestra solicitud de informe, esta se limitó a indicar lo siguiente:



“El acuerdo se realizó en un pleno, en el que el peticionario estaba presente, y las cuantías que se otorgaron, y para quién se otorgó, con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, dada la gravedad de la situación en ese momento”.

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 LTAIBG establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.



Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que había presentado las solicitudes de información pública de las que trae causa.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

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

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

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 6 de mayo de 2022, mientras que las solicitudes de acceso a la información pública se habían venido sucediendo, con el mismo contenido, conforme al siguiente orden temporal: 27 de diciembre de 2021, 31 de enero, 23 de febrero, 17 de marzo y 7 de abril del año 2022.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículos 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con el criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos. En definitiva, independientemente de la fecha de las solicitudes, no se puede considerar que esta reclamación haya sido presentada fuera del plazo establecido para ello.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG define la información pública como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

En el caso que nos ocupa, la información solicitada versa sobre la concesión de ayudas directas financiadas con fondos públicos municipales, materia que se inscribe en un núcleo de especial sensibilidad en materia de transparencia, como es la gestión y disposición de recursos



públicos. Esta consideración determina tanto la intensidad del derecho de acceso como el alcance de las obligaciones de publicidad que pesan sobre la Administración actuante.

El artículo 8.1.c) LTAIBG impone a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación la obligación de publicar activamente, sin necesidad de solicitud previa, *“las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”*. Esta obligación de publicidad activa opera como reconocimiento explícito del legislador de que la información sobre la concesión de ayudas con cargo a fondos públicos forma parte del acervo informativo que debe estar permanentemente a disposición de cualquier ciudadano, sin que su divulgación requiera la formulación de solicitud alguna ni la acreditación de interés específico.

Desde esta perspectiva, el derecho de acceso al expediente de concesión reclamado en este caso no hace sino reforzar y concretar documentalmente aquello que la Administración municipal ya tiene la obligación de publicar. No cabe, por tanto, que el Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra oponga dificultad alguna al acceso a unos documentos cuyo contenido esencial, beneficiarios, importes, finalidad y criterios, debería haber sido puesto a disposición ciudadana sin necesidad de solicitud previa. Admitir lo contrario supondría situar el ejercicio del derecho de acceso en una posición jurídica más desfavorable que el propio régimen de publicidad activa, lo que resultaría manifiestamente contrario al espíritu y a la letra de la LTAIBG.

A lo anterior podemos añadir que las ayudas directas municipales y el principio de legalidad presupuestaria exigen la consignación nominativa en el presupuesto y en las bases de ejecución. Así, el análisis de la presente reclamación no puede prescindir de un elemento estructural que condiciona la propia existencia y validez de las ayudas concedidas, cual es la necesaria adecuación al marco presupuestario y contable aplicable a las entidades locales, cuya densidad normativa conviene exponer con detalle, pues de él se desprende no solo la obligación de que existan los documentos solicitados, sino la naturaleza esencialmente pública de su contenido.

El artículo 165.1 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), establece que el presupuesto general de las entidades locales contendrá en sus estados de gastos los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones, créditos que tienen carácter limitativo y vinculante en los términos del artículo 172 TRLRHL. Esta vinculación se refuerza mediante la prescripción del artículo 173.5 TRLRHL, que sanciona con nulidad de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que impliquen compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el estado de gastos. Ello significa que ninguna ayuda directa puede ser válidamente concedida si no existe, con carácter previo, crédito presupuestario adecuado y suficiente que la respalde.



El artículo 176.1 TRLRHL añade el principio de anualidad, en cuya virtud solo pueden contraerse obligaciones con cargo a los créditos del presupuesto del ejercicio en que se realicen las actuaciones que generan el gasto. Este principio es desarrollado por el artículo 26.1 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo Primero del Título Sexto de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos (en adelante, RD 500/1990), y resulta plenamente aplicable a las subvenciones y ayudas, de modo que estas deben imputarse al ejercicio presupuestario en que se formalizan y abonan.

Además de lo ya indicado, debemos considerar a continuación la exigencia de nominatividad para este tipo de ayudas.

El artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), aplicable a las entidades locales conforme a su artículo 3.2, establece que las subvenciones solo pueden concederse directamente, sin convocatoria pública ni concurrencia, en tres supuestos tasados:

“a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario.

b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.”

Como podemos comprobar, el primer supuesto, recogido en su apartado a), comprende las subvenciones *“previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones”*. El artículo 65.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, precisa su alcance al disponer que, a esos efectos, se consideran subvenciones previstas nominativamente aquellas *“cuyo objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados expresamente en el estado de gastos del presupuesto”*. Estos tres elementos (objeto, dotación e identidad del beneficiario) deben constar de forma explícita en el propio



estado de gastos del presupuesto aprobado por el Pleno; no basta, pues, con la existencia de una partida genérica o de una consignación presupuestaria sin individualización del destinatario.

De este régimen establecido en la LGS se derivan varias consecuencias de singular importancia para el caso que nos ocupa. La primera es que las ayudas directas concedidas por el Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra con motivo de la pandemia covid-19, si fueron otorgadas al amparo del artículo 22.2.a) LGS, debían haber estado nominativamente consignadas en el presupuesto municipal, con indicación expresa de cada beneficiario, el importe asignado y el objeto de la ayuda. La segunda es que, de conformidad con el artículo 65.3 RD 887/2006, el procedimiento de concesión se inicia de oficio por el centro gestor del crédito o a instancia del interesado, y concluye con una resolución de concesión expresa, cuya existencia es, por tanto, jurídicamente necesaria e indefectible. La tercera es que, si el Ayuntamiento optó en su lugar por el supuesto del artículo 22.2.c) LGS, es decir, concesión excepcional por razones de interés público debidamente acreditadas, la exigencia de justificación y documentación es aún mayor, pues requiere una memoria que acredite las razones de interés público, social, económico o humanitario que dificultan la convocatoria pública, así como los criterios objetivos de concesión.

En la práctica generalizada de las entidades locales, las subvenciones nominativas se relacionan individualmente en un anexo a las propias bases de ejecución del presupuesto, que se aprueba conjuntamente con este por el Pleno de la Corporación al amparo del artículo 22.2.e) LRBRL, figurando en este anexo la identidad del beneficiario, el importe y el objeto de cada ayuda. Ello determina que el contenido del presupuesto municipal aprobado para el ejercicio en que se otorgaron las ayudas covid-19, incluyendo sus bases de ejecución y el correspondiente anexo de subvenciones nominativas, sea por sí mismo un documento público, sometido al régimen de publicación previsto en el artículo 169 TRLRHL y de acceso ciudadano conforme a la LTAIBG.

Finalmente, cabe indicar que estas ayudas están sujetas a las fases de ejecución del gasto. El artículo 52 del RD 500/1990 establece que la gestión de los presupuestos de gastos de las entidades locales se realizará en las siguientes fases: autorización del gasto, disposición o compromiso del gasto, reconocimiento y liquidación de la obligación, y ordenación del pago. Cada una de estas fases genera documentación administrativa específica cuya existencia y conservación es legalmente exigida: la autorización se materializa en el acto de reserva de crédito; la disposición, en el acto de compromiso frente al beneficiario; el reconocimiento de la obligación, en la comprobación de que la prestación se ha realizado o el derecho del acreedor se ha generado conforme a los términos acordados; y la ordenación del pago, en la correspondiente propuesta de pago por la Intervención municipal. Toda esta cadena documental integra el expediente de concesión de las ayudas, cuya entrega es precisamente lo que el reclamante solicita. Pretender que ese expediente no existe o que su acceso puede negarse es incompatible con el propio funcionamiento del procedimiento presupuestario que el ordenamiento impone a las entidades locales.



La confluencia de todos estos elementos normativos conduce a una conclusión inequívoca: el ciudadano que solicita el expediente de concesión de las ayudas y el acta del pleno en que se acordaron no está ejercitando un derecho de acceso sobre documentación ordinaria de la Administración, sino reclamando la posibilidad de verificar si el gasto público se ha ejecutado con las garantías de legalidad, objetividad y transparencia que el ordenamiento exige para la disposición de fondos públicos locales. El ordenamiento de transparencia facilita esta verificación de forma explícita y reforzada a través de la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 8.1.c) LTAIBG. En este contexto, la transparencia no opera como valor auxiliar o complementario, sino como elemento constitutivo del control sobre la actividad económico-financiera de las entidades locales.

La circunstancia alegada por el Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra para no facilitar la información -que el reclamante estuvo presente en la sesión plenaria en que se adoptó el acuerdo de concesión- carece de relevancia jurídica a los efectos que aquí interesan. El derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 12 LTAIBG no desaparece por el hecho de que el solicitante haya tenido conocimiento parcial o indirecto de la materia a través de su asistencia a un acto público. La asistencia a un pleno permite conocer el debate y el sentido del acuerdo adoptado en ese momento, pero no equivale al acceso a la documentación que integra el expediente administrativo completo, que puede comprender informes técnicos, memorias justificativas, propuestas de resolución, documentos contables de autorización y disposición del gasto, y demás actuaciones que integran el procedimiento de concesión. El derecho de acceso tiene por objeto precisamente esa documentación y su ejercicio es independiente del conocimiento previo que el solicitante pudiera tener sobre el asunto.

No concurre en el presente caso ninguno de los límites del artículo 14 LTAIBG que pudiera justificar la denegación total o parcial del acceso. La información sobre la concesión de ayudas con fondos públicos municipales no afecta a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención de ilícitos, ni a ninguna de las restantes causas limitativas tipificadas en dicho precepto.

En cuanto a la eventual concurrencia de datos de carácter personal en la documentación solicitada cabe señalar que, en el presente caso, la información relativa a la concesión de ayudas directas con cargo a fondos públicos municipales (esto es, la identidad de los beneficiarios, los importes percibidos y los criterios objetivos de concesión) no tiene encaje en ninguna de las categorías de datos protegidos a que se refiere el artículo 15 de la LTAIBG, por lo que no existe fundamento jurídico para su exclusión. Antes al contrario, se trata de información que la propia LTAIBG ordena publicar activamente en su artículo 8.1.c), lo que evidencia que el legislador ha realizado ya la ponderación entre transparencia y protección de datos en favor de la divulgación.

En consecuencia, la información deberá ser facilitada en su integridad, procediendo únicamente, si fuera el caso, a la disociación de aquellos datos de carácter personal más allá



de los meramente identificativos que no deban ser objeto de difusión, debiendo en todo caso facilitarse la información relativa a beneficiarios, importes y criterios de concesión.

A la vista de todo lo expuesto, procede estimar la reclamación y ordenar al Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra que facilite al reclamante una copia del expediente administrativo tramitado para la concesión de las ayudas directas covid-19 y una copia del acta de la sesión plenaria en que se acordó su otorgamiento, previa disociación, si procediere, de los datos de carácter personal de terceros que no deban ser objeto de difusión.

Sexto.- En cuanto a la materialización, en su caso, del acceso a la información, el artículo 22.1 de la LTAIBG establece lo siguiente:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos y deben ser objeto de protección, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, la solicitud de acceso a la información pública contiene una dirección de correo electrónico, por lo que puede ser la vía electrónica la utilizada para facilitar el acceso a la información.

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

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la desestimación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra (Burgos).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución el Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra deberá facilitar al reclamante el acceso a la siguiente información:

- Copia del expediente administrativo tramitado para la concesión de las ayudas directas covid-19.
- Copia del acta de la sesión plenaria en la que se acordó su otorgamiento.

La información deberá ser facilitada previa disociación, si procediere, de los datos de carácter personal de terceros que no deban ser objeto de difusión, debiendo, en todo caso, facilitarse la información relativa a beneficiarios, importes y criterios de concesión.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Villamiel de la Sierra.

Cuarto.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de León en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López