

RESOLUCIÓN 420/2025**S/REF:** 1579946W Interna RE848**Fecha:** La de la firma**Reclamante:** [REDACTED]**Entidad:** Ayuntamiento de Pepino (Toledo)**RESOLUCIÓN:** ESTIMAR PARCIALMENTE**I. ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha 29 de julio de 2025 se presentó en la sede electrónica del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha una reclamación de acceso a la información contra el Ayuntamiento de Pepino, registrada con el número 848. El escrito fue presentado por [REDACTED] en representación de los concejales del PSOE, VOX y tres concejales no adscritos.

PRIMERO: el 10 y 26 de junio y el 3, 10 y 29 de julio de 2025, los concejales mencionados dirigieron al Ayuntamiento las siguientes solicitudes: acceso a las plataformas FACE y ABSIS, y copia de las solicitudes de vacaciones y de los días "moscosos" de la Secretaría municipal.

SEGUNDO: el 29 de julio de 2025 el reclamante presentó ante este Consejo dos escritos:

- a) Reclamación de acceso: Se alega que no se ha dado respuesta a las solicitudes presentadas. Se indica que la primera petición de acceso a FACE se registró en el Ayuntamiento el 10/06/2025, firmada entonces por cinco concejales del Grupo Popular. El 11/07/2025, tres de aquellos

firmantes —que actualmente son concejales no adscritos— suscribieron una nueva solicitud para obtener acceso a FACE con el fin de ejercer sus funciones de control. Según el reclamante, ni el alcalde, [REDACTED], ni la secretaria, [REDACTED], han respondido. Además, aportan escrito, fechado el 03/07/2025, en el que tres concejales no adscritos solicitan copia de los tres últimos años de las solicitudes de vacaciones, días moscosos y permisos reglamentarios de la secretaria, así como los justificantes de su motivo. Se afirma la obligación del personal público de registrar dichos permisos y se expresa la sospecha de que la secretaria no los habría solicitado por conducto reglamentario, al no existir registros. Asimismo, se solicita acceso a ABSIS (sistema de gestión municipal: registros, expedientes, decretos, etc.), petición que, según el reclamante, fue atendida aproximadamente una semana tras la primera solicitud y se concedió acceso por la secretaria.

- b) Denuncia: Los mismos concejales ponen de manifiesto, manteniendo la presunción de inocencia, la posible comisión de delitos relativos a falsedad documental y manipulación del registro único del Ayuntamiento por parte de la secretaria. Los hechos están relacionados con las obras para la colocación de una bandera en una rotonda en la carretera de Cervera, dentro del término municipal. Según la denuncia, la obra fue planificada entre febrero y noviembre de 2024; cuando los concejales solicitaron el expediente en abril/mayo de 2025 no se les facilitó inicialmente y, al recibirlo a finales de mayo, observaron que los registros de salida de las invitaciones a tres arquitectos figuran con fecha 31/07/2024, si bien los metadatos de ABSIS reflejarían una eliminación del registro real de esa fecha para sustituirlo por el referido registro de invitaciones. Se sospecha que la secretaria habría actuado así para ocultar una adjudicación directa de la obra a [REDACTED],

supuesto hijo de la secretaria. La denuncia añade que, desde el 01/01/2020 hasta el 25/05/2025, se han documentado varias adjudicaciones a ese arquitecto con sus facturas, parte de las cuales constan en papel extraído de ABSIS. Se indica que parte de la documentación podría existir también en FACE y se adjunta documentación en papel por temor a destrucción de pruebas.

TERCERO: el 31 de julio y el 28 de agosto se requirió al reclamante para que aportara los documentos registrados en el Ayuntamiento y las autorizaciones de los concejales que le facultan para actuar en su nombre; se recibió la subsanación el 29 de agosto.

CUARTO: el 15 de septiembre de 2025 se requirió al Ayuntamiento de Pepino, recordando la habilitación del Consejo conforme a la disposición adicional 4.1 de la Ley 19/2013 y a los artículos pertinentes de la Ley 4/2016 de Castilla-La Mancha, e instándole a alegar o acreditar la remisión de la documentación solicitada a los interesados. El requerimiento indicó los registros municipales referenciados por los reclamantes: 2025/1320 (10/06), 2025/1425 (26/06), 2025/1481 (03/07), 2025/1527 (11/07), 2025/1663 (29/07) y 2025/1750 (07/08). El 26 de septiembre se remitió un nuevo requerimiento al Ayuntamiento notificando que el anterior no había sido abierto ni contestado, advirtiendo que de persistir la falta de respuesta se procedería a resolver el expediente.

A la fecha actual no consta contestación a ninguno de los requerimientos.

QUINTO: el 29 de septiembre el reclamante aportó una contestación del Ayuntamiento relativa a la solicitud de copia de las solicitudes de vacaciones y días moscosos de la secretaria, en la que el alcalde afirma que “no existe norma que obligue a solicitar las vacaciones y permisos por escrito” y que, por ser habilitada nacional, la secretaria puede solicitar dichos días de forma verbal.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: vista la Disposición Adicional cuarta en su apartado 1, de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), se indica que la resolución de las reclamaciones del artículo 24 corresponderá en los supuestos de resoluciones dictadas por las Comunidades y su sector público y las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas, que en el caso de Castilla-La Mancha es el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, regulado por ley 4/2016 de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

SEGUNDO: visto el artículo 11.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, el Presidente es el competente de acuerdo con las previsiones que marca la Ley para la resolución.

TERCERO: igualmente el artículo 12 de la LTAIBG, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la "información pública" en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución.

CUARTO: la LTAIBG, a tenor de su preámbulo, tiene por finalidad «ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento».

Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG y el artículo 3.a) de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha se 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».

QUINTO: A los efectos de la presente solicitud, procede precisar el concepto de “información pública”. La Ley 4/2016, en su artículo 3, establece que se entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. De forma análoga, el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIP), 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”.

La información pública, comprende tanto documentos como contenidos informativos, sin circunscribirse a un tipo documental concreto.

Incluye cualquier formato y soporte (papel, digital, grabaciones sonoras, fotográficas, audiovisuales, bases de datos, correos electrónicos, etc.), de modo que el formato no determina por sí mismo la condición de información pública. Esta idea coincide con la jurisprudencia y normativa europea (por ejemplo, el artículo 3.a) del Reglamento (CE) 1049/2001).

La información pública es la que obra en poder de los sujetos obligados por la normativa de transparencia. La posesión puede ser directa o indirecta: una entidad será considerada poseedora incluso cuando la información la detente un

tercero (por ejemplo, contratas, concesionarios o entidades financiadas) en relación con la prestación de un servicio público, el desarrollo de una actividad administrativa o la recepción de financiación pública.

Han de tratarse de contenidos elaborados o adquiridos en el ejercicio de funciones públicas; la mera relación temática con la actividad pública no es suficiente sin esa vinculación funcional.

Tanto la doctrina administrativa como resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (entre otras, RT/0132/2016 y RT/0051/2017) han señalado que el derecho de acceso no ampara peticiones destinadas a obtener una valoración subjetiva, posicionamiento político o pronunciamiento institucional que requiera la elaboración ad hoc de opiniones o juicios de valor por la Administración.

La calificación como información pública exige relación con sujetos obligados; documentos exclusivamente privados sin vinculación con la actividad pública no entran en este concepto.

Por tanto, para determinar si la información solicitada debe considerarse pública es preciso verificar: (I) que el contenido estuvo elaborado o fue adquirido en el ejercicio de funciones públicas, (II) que obre en poder —directa o indirecta— de un sujeto obligado por la LTAIP o la normativa autonómica aplicable, y (III) que la petición no tenga por objeto la creación de una valoración subjetiva o pronunciamiento institucional ad hoc. En caso de duda sobre la titularidad o la vinculación funcional, procede realizar las comprobaciones pertinentes con la entidad que pudiera poseer materialmente la información.

SEXTO: La reclamación que nos ocupa debe examinarse de forma desglosada, puesto que el reclamante plantea tres cuestiones distintas. A continuación, se abordan;

Punto 1: en cuanto a la supuesta comisión de delitos de falsedad documental y de manipulación/falsificación del Registro Único de un organismo público (Excmo. Ayuntamiento de Pepino) atribuida a la secretaria municipal.

Para situar adecuadamente la cuestión, conviene recordar las funciones que la Ley 4/2016, de Transparencia de Castilla-La Mancha, atribuye al Consejo Regional de Transparencia (art. 63), entre las que se encuentran, entre otras:

- Adoptar criterios uniformes de interpretación de las obligaciones contenidas en la ley y formular recomendaciones para su cumplimiento.
- Aprobar y remitir, anualmente y en el primer trimestre, a las Cortes de Castilla-La Mancha y al Gobierno regional un plan de trabajo y una memoria de actividades, que incluya el grado de cumplimiento normativo y las recomendaciones realizadas; ambos instrumentos se publicarán en el Portal de la Transparencia.
- Informar preceptivamente sobre proyectos normativos regionales en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Resolver reclamaciones en materia de acceso a la información pública, como trámite previo a la impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Atender consultas facultativas, promover campañas de divulgación y ejercer las demás funciones que le sean asignadas por norma.
- Ejercer, en el ámbito autonómico, las competencias que la Ley 2/2023, de 20 de febrero, atribuye a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (art. 43).

Asimismo, el artículo referido establece las funciones de la persona titular de la Presidencia del Consejo (con posibilidad de delegación en las Adjuntías), entre las que destacan:

- Representar al Consejo.
- Asesorar a los sujetos obligados y promover directrices y normas de buenas prácticas en transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, poniendo en conocimiento del órgano competente los posibles incumplimientos e instando, cuando proceda, la apertura de expedientes disciplinarios o sancionadores conforme a lo previsto en el Título IV.
- Colaborar con órganos análogos, tanto estatales como autonómicos.
- Requerir de oficio o a instancia de denuncia la subsanación de incumplimientos de las obligaciones legales.

Del análisis normativo se desprende con claridad que las competencias del CRT están orientadas a la interpretación, impulso, control y resolución de reclamaciones administrativas en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como a la promoción de buenas prácticas y, en su caso, a la incoación de procedimientos administrativos disciplinarios o sancionadores en el ámbito de sus atribuciones. No figura entre sus competencias la investigación penal ni la instrucción de hechos que pudieran constituir delitos, funciones que están reservadas a los órganos jurisdiccionales y a las autoridades competentes en materia penal (Juzgados de instrucción, Ministerio Fiscal, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, según proceda).

Por tanto, la pretensión del reclamante que solicita que el CRT investigue, instruya o declare la existencia de delitos de falsedad documental y manipulación del Registro Único excede del marco competencial que la ley le confiere.

En virtud de lo anterior, procede inadmitir la parte de la reclamación que pretende atribuir al CRT funciones instructoras o de investigación penal, por ser materia

ajena a sus competencias. Dicha inadmisión no prejuzga, en modo alguno, la posible existencia de indicios de delito ni la necesidad de su investigación por las autoridades competentes; únicamente delimita el ámbito de actuación del CRT conforme al ordenamiento jurídico.

Punto 2. La petición formulada pretende el acceso directo, mediante alta en las herramientas informáticas municipales (FACE y ABSIS), al registro de entradas y salidas y, en general, a la totalidad de los contenidos que obran en dichos sistemas. A efectos de resolución, procede precisar el concepto de “acceso” y de “información pública”, y determinar si procede autorizar el acceso directo solicitado.

Conforme a lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 4/2016 y en el art. 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIP), se considera información pública “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 dicha normativa y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. De dicha definición y de la doctrina administrativa, jurisprudencia y normativa europea (entre otras, art. 3.a) del Reglamento (CE) 1049/2001 y el Convenio del Consejo de Europa núm. 205) se extraen los siguientes requisitos necesarios para que un contenido sea información pública:

1. existencia material del documento o contenido en el momento de solicitarse el acceso;
2. que el contenido consista en documentos o información registrable en cualquier soporte;
3. y que la elaboración o adquisición del contenido obedezca al ejercicio de funciones públicas. La titularidad podrá ser directa o indirecta: la Administración posee información aun cuando la detente un tercero

(contratistas, concesionarios, entidades financiadas) cuando exista vinculación funcional y la Administración conserve control, disposición o responsabilidad sobre la misma.

El derecho de acceso a la información pública, aunque amplio y derivado del art. 105 CE en conexión con la transparencia administrativa, no es absoluto. La LTAIP, la normativa de protección de datos (LO 3/2018 y LOPDGDD) y la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establecen límites exigentes que permiten denegar o modular el acceso cuando concurren riesgos de vulneración de derechos y garantías de terceros. Asimismo, el derecho no obliga a la Administración a elaborar valoraciones, juicios de valor o documentos ad hoc que no existan previamente. En consecuencia, la facultad de obtener información del Alcalde o de la Corporación (art. 77 LRBRL) no se identifica con un derecho a acceso irrestricto y directo a sistemas informáticos que contengan datos sensibles o cuya consulta masiva suponga pérdida de custodia y trazabilidad.

El acceso directo e indiscriminado a FACE o ABSIS permitiría la consulta, descarga e impresión de documentos que contienen datos personales y otra información sensible (padrones, recibos fiscales, facturas, expedientes administrativos, datos económicos y fiscales de terceros), con el consiguiente riesgo de tratamientos indebidos y vulneración de la LOPD/LOPDGDD. La concesión de credenciales con capacidad de navegación y extracción masiva comprometería la obligación de custodia de la Corporación y la exigencia de trazabilidad. Además, la solicitud, tal y como ha sido formulada, no concreta un ámbito material limitado ni justifica la excepción al principio de minimización. Por tanto, la autorización generalizada de acceso directo resulta incompatible con los principios de protección de datos, seguridad y custodia documental.

Corresponde a la Administración garantizar el derecho de información de los representantes públicos mediante medios que aseguren su ejercicio efectivo sin

menoscabar la protección de datos ni la custodia documental. La modalidad ordinaria y preferente es la entrega facilitada por los servicios municipales de copias, extractos o informes concretos y motivados. El acceso directo a la interfaz o base de datos de las aplicaciones municipales solo puede contemplarse, en casos excepcionales y motivados, cuando concurren razones de servicio público debidamente justificadas y se adopten medidas técnicas y organizativas estrictas: asignación de permisos por mínimo privilegio; autenticación robusta; registro y trazabilidad completos (logging de usuario, operaciones y documentos consultados); limitación de exportaciones/improntas; redacción o supresión de datos personales cuando proceda; y autorización previa y expresa de la Alcaldía o autoridad competente conforme al ROF y normativa interna.

Para que una petición de acceso sea admitida debe previamente verificarse que la información solicitada cumple los requisitos de información pública (existencia material, vínculo funcional con el ejercicio de funciones públicas y titularidad directa o indirecta por sujeto obligado). Asimismo debe acreditarse que la solicitud no solicita la creación de valoraciones ad hoc y que no vulnera derechos de terceros. En defecto de acreditación, procede inadmitir el extremo de la petición que no constituya información pública en los términos antes expuestos. Toda solicitud relativa a documentos o contenidos que no reúnan dichos requisitos deberá ser inadmitida por carecer de objeto administrativo susceptible de acceso público, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran derivarse de la petición de documentos privados o de la exigencia de creación ad hoc de informes o juicios.

En el presente caso la petición del concejal no acredita causas que justifiquen la autorización excepcional de acceso directo a FACE y ABSIS: no se concreta un ámbito material limitado, no se acompañan medidas técnicas ni organizativas

que garanticen la trazabilidad y la minimización del acceso, y la solicitud permitiría la extracción e impresión indiscriminada de escritos, padrones, facturas y otros documentos protegidos. Tampoco consta que los extremos solicitados reúnan, en su totalidad, la condición de información pública tal y como se ha definido; por tanto, corresponde inadmitir respecto de los extremos que no constituyen información pública y denegar, respecto del resto en los términos solicitados, el alta y acceso directo a las citadas aplicaciones.

Punto 3. Respecto de la petición de copia de las solicitudes de vacaciones y de permisos por asuntos personales (“moscosos”) presentadas por la Secretaria, el Alcalde ha respondido en sesión plenaria que no existe obligación normativa de que tales solicitudes se formulen por escrito, de modo que no hay documentos formales que facilitar. En su intervención subrayó que, en la práctica organizativa del Ayuntamiento, la tramitación formal por escrito es un requisito para el resto del personal, por lo que la situación de la Secretaria constituye una excepción de carácter privilegial.

Dado que no existen solicitudes escritas, no existe un documento susceptible de ser entregado como copia. Esto impide el acceso a los “expedientes” solicitados en los términos en que se formularon.

La ausencia de solicitudes formales lleva a concluir que no procede facilitar documentos inexistentes. No obstante, la información relativa a la gestión del personal que no afecte a datos personales puede considerarse de carácter público o de interés general.

Aunque se pudiera aportar documentación, deben respetarse las obligaciones de protección de datos y secreto laboral respecto de información identificativa o sensible sobre la trabajadora (fechas exactas vinculadas a su vida privada, motivos personales, comentarios internos, etc.).

Para dar respuesta a la legítima curiosidad o fiscalización del trámite, y sin vulnerar la normativa de protección de datos, el Ayuntamiento podría facilitar información agregada y no identificativa, por ejemplo: número total de días de vacaciones y número total de días de moscosos disfrutados por la plaza/servicio correspondiente durante un periodo determinado (ej.: últimos 12 meses), así como el régimen interno por el que se autorizaron esos permisos (si existe).

III. RESOLUCIÓN

En lo que se refiere a lo solicitado procede

PRIMERO. Sobre la petición de que este Consejo investigue posibles delitos (falsedad documental y manipulación del registro único) atribuidos a la secretaria municipal: **INADMITIR**. La investigación de hechos que puedan constituir ilícito penal corresponde a los órganos judiciales y a los órganos competentes en materia penal.

SEGUNDO: INADMITIR la solicitud de alta y acceso directo a las aplicaciones municipales FACE y ABSIS. Aunque los contenidos alojados en dichas aplicaciones pueden constituir información pública en los términos del art. 13 LTAIBG, la petición pretende un acceso indiscriminado sin delimitar ámbito material ni justificar razones excepcionales. El acceso directo y la extracción masiva de documentos entrañan riesgos para la protección de datos, la custodia y la trazabilidad documental, por lo que no puede autorizarse la entrega de credenciales para consulta y descarga general. Se recuerda a la Corporación su obligación de facilitar, a petición razonada y debidamente concretada, copias, extractos o informes de los documentos públicos, garantizando la protección de datos y la integridad documental.

TERCERO. ESTIMAR PARCIALMENTE la solicitud de copia de las peticiones de vacaciones y de los días personales (“moscosos”) de la secretaria. Según la respuesta municipal no constan solicitudes formales escritas presentadas por la interesada, por lo que no existen documentos individuales que puedan entregarse tal cual. En consecuencia:

- No procede facilitar documentos inexistentes.
- Sí debe facilitarse información no identificativa y agregada que permita la fiscalización sin vulnerar la normativa de protección de datos o el secreto laboral (por ejemplo: número total de días de vacaciones y número total de días de moscosos disfrutados por la plaza/servicio correspondiente en el periodo que se determine, y referencia al régimen/criterio interno aplicable para la autorización de permisos, si existe regulación al respecto).

Notifíquese al interesado que, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

**El Presidente del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de
Castilla-La Mancha**