

RESOLUCIÓN

En Murcia el 8 de Julio de 2021, el Pleno del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia ha aprobado la siguiente RESOLUCIÓN:

DATOS RECLAMANTE	
Reclamante (titular) :	D. [REDACTED]
Representante autorizado	[REDACTED]
e-mail para notificación electrónica	[REDACTED]
Su Fecha Reclamación y su Refª. :	12-01-2021/2101711144
REFERENCIAS CTRM	
Número Reclamación	R.001.2021
Fecha Reclamación	12-01-2021
Síntesis Objeto de la Reclamación :	ACCESO A INFORMACION SOBRE ACTUACIONES MUNICIPALES EN RELACION CON ANIMALES DE COMPAÑIA
Administración o Entidad reclamada:	AYUNTAMIENTO DE LORCA
Consejería, Concejalía, Unidad de la Administración	ALCALDIA
Palabra clave:	ANIMALES DE COMPAÑIA

I. ANTECEDENTES

Ha tenido entrada en este Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (en adelante CTRM o Consejo), en la fecha y con el número de registro indicado en las referencias anteriores la reclamación que nos ocupa. De conformidad con lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, (en adelante LTPC), es competencia del Consejo, resolver las reclamaciones que se formulen por los interesados, contra las resoluciones expresas o presuntas dictadas en materia de acceso a la información pública por las entidades sometidas al control del Consejo, rigiéndose por lo establecido en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y por lo previsto en la LTPC.

El reclamante, ha interpuesto la reclamación de referencia, que trae causa en la solicitud de información que presento a la Administración Municipal, el día 12 de octubre de 2020, con registro de entrada número 200116867877, en los siguientes términos:

Que estoy realizando un estudio sobre la actividad de los ayuntamientos en relación con los animales de compañía.

Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia, asigna en su artículo 32, la obligación y responsabilidad de

realizar las labores de inspección y vigilancia necesaria para el cumplimiento de las obligaciones y evitar la realización de las prohibiciones contempladas en esta Ley.

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, establece el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública veraz.

Para facilitar la búsqueda de datos he elaborado una encuesta con el fin de que se puedan contestar las preguntas. No hay ninguna pregunta que afecte a datos de carácter personal protegidos por la Ley de protección de datos.

Todos los datos se utilizarán para su análisis estadístico y en ningún caso se publicarán vinculados a un ayuntamiento en concreto.

La solicitud fue reiterada al Ayuntamiento con fecha 6 de diciembre de 2020, registro de entrada número 200120819518.

Ante la **falta de respuesta del Ayuntamiento** y por tanto entendiéndose desestimadas sus solicitudes por el silencio del Ayuntamiento, el Sr. [REDACTED] con fecha 12 de enero de 2021, presento la correspondiente **reclamación** ante este Consejo.

Al día siguiente, 13 de enero de 2021 volvió a dirigirse al Consejo poniendo de manifiesto su oposición a la **resolución** que había recibido del **Ayuntamiento de Lorca**, en la que se le **inadmitía** su solicitud de información al considerar la Administración que:

El interesado pretende que esta Administración responda a las preguntas de una encuesta acerca de la actividad de los Ayuntamientos en relación a los animales de compañía. El derecho a comunicar o recibir información veraz goza ciertamente de la categoría de derecho fundamental reconocido por la propia Constitución Española en el artículo 20.1.d). Sin embargo, la Ley de Transparencia fija una serie de límites y causas de inadmisión a ese derecho. Entre otras establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación resulte necesaria una acción previa de reelaboración. En tal sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha interpretado el concepto de reelaboración de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita deba elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información. En el supuesto que nos ocupa el acceso a la petición del administrado conllevaría la ejecución por parte de esta Administración de una serie de actos previos necesarios para la elaboración de la información requerida, circunstancia que precisamente motiva la causa de inadmisión de su solicitud.

El Sr. [REDACTED] en su escrito ponía de manifiesto ante el Consejo su **disconformidad con esta resolución municipal al entender que no se daba el supuesto legal de reelaboración**, pues mucha de la información solicitada era una simple respuesta de constatación de la existencia o no de la información solicitada. Otras veces la información que se solicita, se trata simplemente de contar, como es el caso de las denuncias o de la información acerca de instalaciones municipales.

Ciertamente alguna información solicitada, la facilidad o dificultad para entregarla estará en función de la organización administrativa de cada ayuntamiento. Ahora bien, el reclamante

indicaba que de las respuestas de otros ayuntamientos que ha recibido hasta la fecha se dan todas las posibilidades: ausencia de respuesta, respuestas parciales (por año o por motivo), datos agrupados (en aquellos ayuntamientos que no lo tienen clasificado) o respuestas completas y detalladas. Considerando el solicitante validas todas las respuestas.

Junto a la resolución del Ayuntamiento de Lorca inadmitiendo su solicitud, el reclamante acompañaba también la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Estatal, RT 0310/2020, en la que se le resuelve favorablemente otra reclamación idéntica a la que nos ocupa.

El Consejo, con fecha 10 de mayo de 2021 emplazó a la Administración reclamada para que se personara, aportara el expediente y formara las alegaciones que considerase. **El Ayuntamiento de Lorca no ha comparecido** alegando en favor de la inadmisión acordada, que el concepto de reelaboración puede aplicarse *cuando la información que se solicita deba elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información.*

En el supuesto que nos ocupa, entiende el Ayuntamiento que *el acceso a la petición del administrado conllevaría la ejecución por parte de esta Administración de una serie de actos previos necesarios para la elaboración de la información requerida, circunstancia que precisamente motiva la causa de inadmisión de su solicitud.*

VISTOS, la **Ley 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPC)**, en particular sus artículos 23, 28 y 38 y el Capítulo III del Título I de la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)**, la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** (en los sucesivo **LPAAP**), y demás disposiciones de general aplicación al supuesto objeto de reclamación.

II. RESULTANDO

- 1.- Que la reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada para ello y dentro del plazo establecido para este procedimiento de revisión.
- 2.- Que la cuestión planteada por el reclamante se concreta en la solicitud de acceso a información pública relativa a las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Lorca en relación con Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia.
- 3.- Que el artículo 116 LPAAP, establece como causas tasadas de inadmisión de un recurso administrativo:

a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

b) Carecer de legitimación el recurrente.

- c) *Tratarse de un acto no susceptible de recurso.*
- d) *Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.*
- e) *Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.”*

4.- Que, a priori, no se aprecia la concurrencia de ninguna de las causas de inadmisión a que alude el citado artículo 116 de la LPAAP.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONSIDERACIONES

PRIMERO. – El Ayuntamiento de Lorca, Administración ante la que se ejercitó el derecho de acceso a la información se encuentra incluida en el ámbito subjetivo establecido en el artículo 5.1.a) de la LTPC y, por tanto, **se encuentra sujeta a la competencia revisora de este Consejo** en materia de transparencia. A mayor abundamiento este Consejo aprobó el criterio C.005/2020 sobre la competencia del Consejo sobre las entidades del sector público local¹.

SEGUNDO. – El reclamante, Sr. ██████████ **está legitimado para promover la presente Reclamación** previa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1 **LTPC**, en el que se reconocen, entre otros, los siguientes derechos a los ciudadanos en sus relaciones con las entidades e instituciones incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 5 **LTPC**:

- a) *A acceder, en los términos previstos en esta ley, a la información pública que obre en poder de cualquiera de las entidades e instituciones señaladas.*
- b) *A solicitar la información pública anterior, sin que para ello necesiten ostentar un interés legítimo y sin perjuicio de las limitaciones contempladas en la legislación básica estatal o en esta ley.*
- c) *A recibir información de los derechos establecidos en este título y a ser asistidos para su correcto ejercicio.*
- d) *A obtener la información solicitada en la forma o formato elegidos de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo tercero de este título.*
- e) *A conocer, mediante resolución motivada, los motivos de inadmisión o denegación de sus solicitudes de acceso, o del acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada.*
- f) *A usar la información obtenida, sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones que las derivadas de esta u otras leyes.*

TERCERO.- A mayor abundamiento, el artículo 23.1 **LTPC** vuelve a corroborar el ejercicio de ese derecho de acceso a la información pública, al disponer que *“De acuerdo con el artículo 4, todas las personas, tanto a título individual como en representación de cualquier persona jurídica, tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución española, en la legislación básica estatal y en esta ley,*

¹ <https://www.consejodetransparencia-rm.es/criterios-y-consultas/>

mediante su solicitud previa, que no tendrá necesidad de ser motivada y sin más limitaciones que las derivadas de lo establecido en la legislación básica estatal.”

La legislación básica contenida en la **LTAIBG**, proclama en su artículo 12 el principio general del derecho de acceso a la información 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.”* Contempla, así mismo, que en el ámbito autonómico será de aplicación su propia normativa, dentro del marco básico de la ley estatal.

En aplicación del principio de transparencia pública que recoge el artículo 3, a) de la **LTPC** la **interpretación prioritaria siempre será favorable al acceso a la información, debiendo aplicarse de modo restrictivo las causas de denegación del acceso.**

En esta misma línea, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación número 75/2017, afirma que *“(...) Esa 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”.*

Esta jurisprudencia se mantiene de forma constante como puede apreciarse en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2020 que resuelve el recurso de casación número 5239/2019.

CUARTO. – Si bien la reclamación ante el Consejo se presentó frente a la denegación, mediante acto presunto de la solicitud de información, después de la presentación de dicha reclamación **el Ayuntamiento notifico la resolución expresa en la que inadmite la petición de información en base a lo dispuesto en el artículo 18.1c) LTAIBG.**

Considera el Ayuntamiento en su resolución la reelaboración como causa de inadmisión es *“aplicable cuando la información que se solicita deba elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información. En el supuesto que nos ocupa el acceso a la petición del administrado conllevaría la ejecución por parte de esta Administración de una serie de actos previos necesarios para la elaboración de la información requerida, circunstancia que precisamente motiva la causa de inadmisión de su solicitud”.*

Esta resolución expresa, de fecha 7 de enero de 2021 del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lorca constituye el objeto de revisión por el Consejo.

QUINTO. – Centrado el acto administrativo objeto de reclamación hemos de analizar su contenido. Como puede apreciarse **la resolución carece de la necesaria motivación** para disponer la inadmisión de la solicitud. Se limita a invocar la causa legal para inadmitir, la reelaboración, y seguidamente a realizar una afirmación: el acceso a la información requiere de *“actos previos necesarios para la elaboración de la información”.*

No hay ninguna indicación de los actos que han de realizarse para facilitar la información, ni cualitativa ni cuantitativa. Tampoco se señalan o argumentan las dificultades que presenta su realización, ni en definitiva hay una ponderación del conflicto que puede acarrear la

satisfacción del derecho de acceso que se solicita y la perturbación que ello puede suponer al funcionamiento de la administración municipal.

Motivar un acto administrativo no es solo indicar el precepto legal en el que se pretende apoyar la restricción del derecho que se pretende ejercer. Consiste en dejar constancia de las auténticas razones por las que la Administración adopta una decisión, en este caso la severa decisión de inadmitir la solicitud de la información por precisar de una previa reelaboración. Y dicha motivación debe permitir al destinatario enfrentarse y combatir ese acto administrativo. Se trata de expresar los motivos que justifican acudir a los preceptos legales que permiten limitar el acceso.

No podemos perder de vista que el requisito de la motivación se traduce en que la Administración Pública exprese las razones de hecho y de derecho en las que el acto administrativo descansa. Sin este requisito, como ocurre en el caso que nos ocupa, no se puede controlar la causa del acto, que es un elemento esencial del mismo. (Véase, entre otras, STS de 12 de diciembre de 1997, STS de 23 de septiembre de 2008, STS de 9 de julio de 2010)

Como ya ha señalado el Consejo², respecto de la causa de inadmisión por reelaboración, ex artículo 18.1c) LTAIBG, para que pueda aceptarse la justificación de esta limitación al ejercicio del derecho de acceso a la información, ha de tenerse en cuenta que:

- El derecho de acceso a la información pública en los términos que lo configura la LTAIBG en sus artículos 12, 13 y demás concordantes, es mucho más amplio que el simple acceso a un documento, ya tenga este un soporte material o digital. Por tanto, **es consustancial al ejercicio de este derecho que la Administración realice, si fuere preciso, aquellas operaciones necesarias para facilitar la información que se solicita.**
- Esta preparación de la información para dar satisfacción al derecho que reconoce el artículo 105 b) de la Constitución, **no puede llegar a perjudicar el interés público o la armonía que el desarrollo de las funciones públicas demanda, como así ocurriría si la Administración tuviera que realizar un esfuerzo de reelaboración** de la información para satisfacer al solicitante del derecho. Es por ello que el artículo 18.1 c) de la LTAIBG contempla como causa de inadmisión, debidamente motivada, la reelaboración de la información que se solicita.
- Ahora bien, tampoco **la mera invocación de la falta de medios de cualquier tipo puede limitar el ejercicio de un derecho.** El reconocimiento de un derecho debe llevar «de suyo el correlativo deber para la Administración Pública de implementar los medios que garanticen su ejercicio, sin menoscabo naturalmente del funcionamiento del resto del aparato público», ya que como señala alguna doctrina (Fernández Salmerón, 2017) «si, por el contrario, lo que pretendía conjurar este inciso era el abuso en el ejercicio de este derecho, seguramente nuestro ordenamiento ha dispuesto siempre de resortes suficientes para ello sin necesidad de menciones adicionales». En

² Entre otras la R-067-2020

este sentido el artículo 18.1 e) de la LTAIBG establece el límite del abuso en el ejercicio de acceso.

- Por tanto, **el acceso a la información debe comprender necesariamente un mínimo de elaboración a partir de los datos y documentos existentes**. Así la LTPC en su artículo 26.4 establece como limite a la inadmisión por reelaboración aquella **información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente**.
- Tras la Sentencia el Tribunal Supremo sobre el coste de Festival de Eurovisión 2015 (STS número 1547/2017 de 16 de octubre), los tribunales vienen rechazando la aplicación de esta causa de inadmisión por reelaboración cuando, se trata de recopilar información existente, porque dicha operación de acopio, como tal, no supone reelaboración y «se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos...», a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe»³. Incluso, según señalan estos pronunciamientos jurisdiccionales, el hecho de que la información esté dispersa en diversos órganos identificados es relevante de cara al procedimiento para conseguir la información, ex artículo 19 LTAIBG, pero en ningún caso para hacer valer la pretensión de que proceda la inadmisión.

Como ya se ha señalado anteriormente las limitaciones al derecho de acceso a la información han de ser interpretadas de forma estricta, cuando no restrictiva. Pues como señala la Sentencia del Tribunal Supremo citada en el apartado tercero, 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

³ SJCCA núm. 1, de 14 de febrero de 2018, núm. 15/2018, FJ 3.º. Otras sentencias que manejan similares argumentaciones y que se proyectan sobre una serie de casos asimilables respecto a solicitudes de información de costes de campañas de comunicación, enfatizan la importancia de la preexistencia de la información solicitada y el hecho de que su recopilación no puede ser considerada como una acción de reelaboración. Véase SJCCA núm. 4, de 26 de febrero de 2018, núm. 26/2018; SJCCA núm. 2, de 22 de noviembre de 2018, núm. 139/2017; SJCCA núm. 3, de 16 de mayo de 2018, núm. 63/2018, entre otras.

interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Esa 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”.

La LTAIBG impone, en sus artículos 18.1 y 20.2, que tanto las resoluciones que inadmitan a trámite una solicitud por concurrir alguna causa de las establecidas, como las que denieguen el acceso, serán motivadas. A estos efectos, la reelaboración, participan de la misma naturaleza restrictiva del derecho de acceso a la información y por lo tanto, su utilización ha de ser debidamente motivada.

SEXTO.- La resolución del Ayuntamiento de Lorca objeto de revisión, como se ha indicado anteriormente, si bien cita la causa que recoge la Ley para poder inadmitir la solicitud de acceso, lo cierto es que **carece de argumentos que motiven la aplicación de esta restricción del derecho que pretende ejercer la reclamante.**

Hemos de tener en cuenta que las resoluciones de inadmisión han de ser motivadas, ex artículo 18.1 LTAIBG y **su inobservancia acarrea la nulidad del acto administrativo que la padece, conforme al artículo 47.2 de nuestra Ley reguladora del procedimiento administrativo común.** El Tribunal Supremo, con cita en la doctrina del Tribunal Constitucional, viene señalando que la motivación constituye una garantía esencial mediante la cual es posible comprobar que la decisión es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad sin que se reconozca un pretendido derecho al acierto en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales (STS, nº 1699/2018, de 29 de noviembre STC 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 5º) La motivación es una garantía frente a la arbitrariedad, (STC nº 77/2000, de 27 de marzo). Y en fin, ha de cumplirse el deber de motivación en los actos administrativos para así proteger el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 24 C.E. (STC nº 311/2005, de 12 de diciembre).

La resolución del Ayuntamiento de Lorca 12 de enero de 2021 que constituye el objeto de esta reclamación, no es conforme a derecho inadmitiendo al reclamante la información que solicitó, aludiendo a la reelaboración de la información. Es contraria a la normativa legal señalada anteriormente y por ello debe de ser anulada, ya que restringe el derecho del reclamante careciendo de los motivos y las razones en virtud de los cuales se precisa de esa reelaboración que se señala.

No pudiendo el derecho de acceso a la información tener otros límites más que los que se establecen en la legislación básica estatal, ex artículo 23 de la LTPC, y teniendo en cuenta que como se ha expuesto la denegación de la información solicitada contraviene dicha normativa, procede estimar la reclamación de [REDACTED] y reconocer el derecho de acceso a la información que solicita.

IV. RESOLUCIÓN

Que, conforme a las consideraciones y fundamentos jurídicos anteriores, el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, **RESUELVE:**

PRIMERO. - Estimar el derecho de acceso a la información que reclama ante este Consejo D. [REDACTED] con fecha 12 de enero de 2021 frente al Ayuntamiento de Lorca, anulando la Resolución de Alcaldía de este Ayuntamiento de fecha 12 de enero de 2021.

SEGUNDO.- Que en el plazo de quince días hábiles se proceda a ejecutar la presente Resolución, facilitando la información al reclamante y dando cuenta de ello a este Consejo.

TERCERO.- Notificar a las partes 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 los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de la Región de Murcia, de conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Lo que se notifica para su conocimiento y efectos en Murcia a 9 de Julio de 2021.

El Secretario del Consejo, Jesús García Navarro, con el Vº Bº del Presidente del Consejo, Julián Pérez-Templado Jordán.

(Documento firmado digitalmente al margen)

