



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 19/03/2024

HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**N/REF:** Expte. 2684-2023

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria).

**Información solicitada:** Información sobre quejas y sugerencias.

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA PARCIAL.

**Plazo de ejecución:** 20 días hábiles.

## I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 1 de agosto de 2023 el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup>(en adelante, LTAIBG) la siguiente información al Ayuntamiento de Torrelavega, en concreto a la “Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones” local, en reacción al hecho de no haber recibido contestación a una sugerencia presentada el 3 de febrero de 2021 acerca de posibles acciones sobre infraestructuras en la ciudad, tal y como el cambio de uso y remodelación del Mercado Nacional de Ganados:

*“(…) me dirijo en QUEJA a la COMISIÓN ESPECIAL DE SUGERENCIAS Y RECLAMACIONES y como mejor proceda en derecho DIGO:*

*Qué tras enviar formulario de SOLICITUD DE QUEJAS Y SUGERENCIAS al Excmo. Ayuntamiento de Torrelavega el 03/02/2021 a través del registro electrónico del*

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

*ayuntamiento de Torrelavega con el siguiente número: 2021002086 (escrito con CSV: 13524476413410501231) no recibo respuesta en plazo (3 meses) y que según REGLAMENTO ORGÁNICO Y DE FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO DE TORRELAVEGA aprobado en el Pleno del Ayuntamiento, en sesión del día 18 de Abril de 2008, en el artículo 66. 2:*

*Cuando un ciudadano, transcurridos tres meses desde la presentación de la sugerencia o reclamación, no recibiera contestación alguna o cuando la contestación no resultara satisfactoria, podrá dirigirse en queja a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.*

*Por lo expuesto, A LA COMISIÓN ESPECIAL DE SUGERENCIAS Y RECLAMACIONES SOLICITO*

*1. Respuesta a la SOLICITUD DE QUEJAS Y SUGERENCIAS objeto de este escrito en lo que respecta al tratamiento de mi solicitud, explicando los motivos de la falta de respuesta y remitiendo toda información relativa a ésta incluyendo cuándo y que organismo/departamento la ha leído y tramitado. Y cualquier otra que sea potestad de la COMISIÓN ESPECIAL DE SUGERENCIAS Y RECLAMACIONES en lo que respecta a sus funciones.*

*2. Defensa de mis DERECHOS como VECINO en mi relación con la Administración Municipal, para que supervise la actuación de ésta, y proponga acciones de mejora al tratamiento de las quejas que los vecinos le dirijan al ente municipal, para que se tomen las medidas oportunas, si así lo sugieren las estadísticas, y se modifique el silencio administrativo, plazos o cualquier otra circunstancia que mejore la atención ciudadana y así obtener la debida respuesta, más si cabe, si es una sugerencia para mejorar la vida y convivencia de la ciudadanía de Torrelavega.*

*3. INFORME anual del año 2021 expuesto en el Pleno correspondiente como obra en el artículo 65, del citado reglamento orgánico.*

*4. ESTADÍSTICAS de las QUEJAS Y SUGERENCIAS de los últimos 8 años. Las tramitadas, las resueltas en plazo con contestación por parte del ayuntamiento, resueltas en plazo por silencio administrativo, y las no tramitadas. El total de anotaciones en el que el concepto "EXTRACTO" corresponda con SOLICITUD DE QUEJAS Y SUGERENCIAS, y de éstas cuántas tienen número de expediente y la fase o estado en las que se encuentran. Estadísticas totales por año y con los conceptos solicitados, con el fin de evaluar la atención a la ciudadanía.*

*Lo SOLICITO al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

RA CTBG  
Número: 2024-0225 Fecha: 19/03/2024

5. (...).”
2. El 7 de septiembre de 2023 presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), al no haber recibido respuesta, que fue registrada con número de expediente 2684-23.
  3. El 15 de septiembre de 2023 el CTBG remitió la reclamación objeto del presente expediente a la Secretaría General del Ayuntamiento de Torrelavega, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas y se aportase copia del expediente.

El 5 de octubre de 2023 dicha entidad local ha efectuado una comunicación al Consejo con alegaciones de la Alcaldía, remitiendo copia del expediente de información pública (el cual incluye copia de la sugerencia registrada electrónicamente en 2021 a través de un formulario específico para quejas y sugerencias en la plataforma municipal), junto con el de la propia reclamación, en el que ha recaído resolución expresa posterior a la reclamación. Las alegaciones de la administración son las siguientes:

*(...) . PRIMERO .- Por (...) se presenta el 3 de febrero de 2021, registro de entrada nº 2021002086, un escrito en el cual bajo el título cambio de uso y restructuración del Mercado Nacional de Ganados, pasa a enumerar una serie de propuestas de mejora de la ciudad, planteando cuestiones como acometer un doble ancho de vía en la estación de FEVE, un intercambiador en la Estación de RENFE, (cuestiones todas ellas de competencia estatal) Seguidamente solicita la restructuración del centro de la ciudad. La conexión de las dos estaciones de tren y hacer por debajo una vía verde. Atractivos turísticos: propone la creación del parque botánico más grande y completo del mundo.*

*SEGUNDO. Al no recibir respuesta a su petición (...), presenta un escrito con fecha 2 de agosto de 2023, nº R.G. 2023022947 en que formula una queja a la comisión especial de quejas y sugerencias, por la falta de respuesta a su petición. Se ha de señalar que la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones que regula el art. 64 del Reglamento Orgánico Municipal (ROM) tiene por objeto el estudio de las quejas y reclamaciones relativas al funcionamiento de los servicios e inspecciones de las distintas unidades administrativas.*

*Pero realmente la petición presentada por (...) en 2021 no era una queja o reclamación de las previstas en el art. 64 ROM por un mal funcionamiento de una unidad administrativa, sino una petición que tendría su encaje en el derecho de petición del art. 29 de la Constitución, y que se regula en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición, asunto que no compete resolver a la comisión especial de sugerencias y reclamaciones. Debe indicarse*

*además que el derecho de petición puede ejercitarse sobre cualquier asunto o materia de competencia del municipio, excediendo la petición del (...) de las competencias municipales.*

*TERCERO. Ante la falta de respuesta a su reclamación y habiendo solicitado en el escrito de 2 de agosto de 2023 además el acceso al informe anual de 2021 de la Comisión Especial de sugerencias y reclamaciones así como la estadística de quejas de los últimos 8 años, número de expediente y fase en que se encuentran y no habiendo recibido contestación a esta segunda solicitud, (...) presenta una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por no atenderse su petición de información en el plazo de 1 mes conforme dispone la ley de transparencia.*

*CUARTO: Con fecha 18 de septiembre de 2023 se recibe escrito del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en que solicita remisión del expediente del (...) y se concede trámite de alegaciones a esta Administración.*

*Al respecto se ha de informar que la solicitud de información realizada no ha sido contestada en plazo, por no disponerse de dicha información ya que hasta la fecha el Consejo Especial de Quejas y reclamaciones no se ha constituido, por lo que no es posible facilitar la información solicitada al carecerse de la misma.*

*Tampoco se dispone de una estadística del número de quejas y reclamaciones de los últimos 8 años, aunque pudiera obtenerse un informe de los últimos 5 años a través del gestor de expedientes. Informe que debería ser elaborado y del cual no se dispone en la actualidad.*

*QUINTO. Que con fecha 29 de septiembre de 2023, se ha dictado Resolución comunicando estos hechos al (...) y explicando el motivo por el cual no se ha podido facilitar la información solicitada al no disponer de ésta. Por lo expuesto, se solicita tenga por formuladas las presentes alegaciones y se sirva desestimar la solicitud de información realizada por (...) al no obrar en poder de esta Administración la información solicitada. (...)"*

Mediante resolución del Alcalde de 29 de septiembre de 2023 se ha procedido a contestar al solicitante de información, en tal sentido negativo, sobre la base de un informe previo de la Vicesecretaria General acerca de la inexistencia de las informaciones solicitadas. El Alcalde ha dispuesto lo siguiente en su resolución, notificada al interesado y comunicada a este Consejo:

*(...) RESUELVO*

*PRIMERO. Informar al interesado y al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que esta Administración no dispone del informe del año 2021 de la Comisión Especial de Quejas y reclamaciones por cuanto dicha comisión especial no se ha constituido. Así mismo tampoco se dispone de una estadística de los últimos 8 años sobre las quejas y reclamaciones presentadas.*

*SEGUNDO. Notificar al interesado la resolución, de acuerdo con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*(...)”*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>2</sup>, el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio<sup>5</sup> vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto “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

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html)

su incumplimiento”. De este modo, su artículo 12 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 y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, 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”.

La información solicitada tiene la consideración de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, un ayuntamiento, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que la ley le ha reconocido.

4. El Ayuntamiento ha denegado expresamente la solicitud en sus apartados 3 y 4, e implícitamente la del apartado 1 y 2, por las siguientes razones: respecto de la solicitud de obtener copia de un informe de una Comisión administrativa regulada por un Reglamento Orgánico y de Funcionamiento municipal<sup>6</sup>, correspondiente al año 2021, se ha negado la existencia de dicho informe al no estar ni siquiera constituida dicha comisión. Con dicha respuesta de niega directamente la existencia de la información del apartado 3 e indirectamente la respuesta favorable al apartado 1 de la solicitud, donde se pide obtener información a dicha comisión sobre la tramitación recibida por la sugerencia registrada en 2021.

Respecto del apartado 2, se explica en los fundamentos de la resolución y en las alegaciones que se trata de una solicitud de mejora que, al igual que ocurría con la sugerencia inicial de 2021, no cabe dentro del concepto de información pública, en los términos en que la define el artículo 13 de la LTAIBG.

Y respecto del apartado 4, ha declarado que no se dispone en la actualidad de una estadística del número de quejas y reclamaciones de los últimos 8 años, aunque pudiera obtenerse un informe de los últimos 5 años a través del gestor de expedientes. Además de censurar la iniciativa del reclamante, el ayuntamiento interpone el reparo de requerirse su elaboración o reelaboración, incidiendo en la causa de inadmisión de la solicitud del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, sobre solicitudes para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Por lo que respecta a las causas de inadmisión alegadas, debe indicarse que, aunque la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del

---

<sup>6</sup> <https://torrelavega.es/index.php/ayuntamiento/documentacion/ordenanzas-y-reglamentos/reglamentos/item/1939-reglamento-org%C3%A1nico-de-participaci%C3%B3n-ciudadana>

que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, este derecho puede verse 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.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 , afirmaba 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*”.

De ello deriva que la aplicación de una causa de inadmisión deba realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente.

5. El ayuntamiento, como ya se ha indicado, ha señalado en sus alegaciones que poner a disposición del reclamante la información sobre quejas y sugerencias supondría una reelaboración de la información, incurriendo en la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG<sup>7</sup>, referida a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para poner la documentación solicitada a disposición del reclamante.

En relación con esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG<sup>8</sup>, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre<sup>9</sup>, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

El contenido de este criterio debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

<sup>9</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»* Doctrina que reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

Si se constata la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si existe la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...).»*

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la

solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)*».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En conclusión, a la vista de los argumentos precedentes y de la insuficiente justificación aportada por la administración, este Consejo considera que no procede apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Por todo lo anteriormente expresado, dado que la documentación solicitada en el punto 4 de la solicitud tiene la condición de información pública, que no ha sido puesta a disposición del reclamante y que el ayuntamiento no ha justificado de manera suficiente la aplicación a este caso concreto de alguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15<sup>10</sup> de la LTAIBG, ni la concurrencia real de una causa de inadmisión del artículo 18, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada en dicho apartado.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#a15>

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Torrelavega.

**SEGUNDO: INSTAR** al Ayuntamiento de Torrelavega a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información estadística acerca de las quejas y sugerencias formuladas en los últimos 8 años:

- Relación de quejas y sugerencias tramitadas, resueltas en plazo con contestación, resueltas en plazo por silencio administrativo, y las no tramitadas.
- Ratio de instancias registradas como “solicitud de quejas y sugerencias”, y ratio de cuántas tienen número de expediente, con distribución del estado de tramitación en que se encuentran.

**TERCERO: INSTAR** al Ayuntamiento de Torrelavega a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>11</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>12</sup>.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>13</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>