



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 19/02/2024
HASH: 03dcd8896a9e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 2342-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu.

Información solicitada: Información sobre empresa encargada del cuidado de animales.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA parcial.

Plazo de ejecución: 20 días.

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) al Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu, el 12 de abril de 2023, la siguiente información:

“Expone:

Buenos días, Me ha llamado esta mañana del 12/04/23 un señor que se ha presentado como [REDACTED], veterinario y coordinador de la empresa [REDACTED] en Ibiza para decirme que en ningún caso me van a permitir adoptar un animal y que bajo ningún concepto me van a dejar acceder como voluntario en sus instalaciones en [REDACTED]. Me avisa que según el señor [REDACTED] tengo casos

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

de denuncias abiertas y eso sería el motivo por lo cual me impiden solicitar ser voluntario en [REDACTED].

Solicito:

1. Porque no puedo adoptar un animal en custodia temporal en las instalaciones de [REDACTED] Ibiza, me parece que es de interés por el ayuntamiento y por el propio animal salir de allí.
2. Porque no podría entrar en los programas de voluntariados que este ayuntamiento solicita a esta empresa para pasear animales con el fin de mejorar su bienestar.
3. Que se me informa por favor sobre las condiciones para poder adoptar un animal en el municipio de Santa Eularia.
4. Que se informa la empresa contratada sobre sus obligaciones en relación con el acceso a voluntarios.
5. Que se informa si corresponde a la empresa contratada que me deja adoptar el gato mencionado.
6. Que se abre expediente informativo y/o sancionador al técnico de medioambiente [REDACTED] por ser el según [REDACTED] que impide el presidente de nuestra asociación adoptar o ser voluntario”.

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el reclamante presenta una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, (en adelante, CTBG), el 12 de julio de 2023, que fue registrada con número de expediente 2342-2023.
3. Mediante oficio de 19 de julio de 2023 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Secretaría General del Ayuntamiento de Santa Eulària des Rius, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 8 de agosto se recibe contestación al requerimiento de alegaciones efectuado, en el que se indica lo siguiente:

“(....)

De los antecedentes que se han puesto de manifiesto se aprecia el carácter abusivo y reiterativo de las solicitudes presentadas por la Asociación Nacional de Amigos y Vecinos Europeos la Nave, por cuanto es evidente que existe una identidad de objeto en cuanto a las diferentes peticiones solicitadas por el mismo sujeto, y que esta reiteración puede ser considerada abusiva y puede fundamentar la inadmisión de la petición, dado que se persigue una finalidad diferente a la transparencia, es decir, fundamentalmente causar un perjuicio, alteración, obstrucción o paralización ilegítima del funcionamiento normal del órgano o la entidad a la cual se dirige la

solicitud, teniendo en cuenta la problemática trasladada al ámbito penal, que subyace en todo este asunto y que se extrapola y soporta, el ayuntamiento.

Igualmente, gran parte de la documentación solicitada por la Asociación Nacional de Amigos y Vecinos Europeos la Nave está publicada en el portal de transparencia del Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu y otra debería ser objeto de reelaboración, al tener que confeccionarse expresamente para dar una respuesta.

Visto cuanto antecede se formula la siguiente

PROPUESTA PRIMERO. – Indicar a la Asociación Nacional de Amigos y Vecinos Europeos la Nave que puede acceder a la documentación publicada en los siguientes enlaces:

<https://transparencia.santaeulariadesriu.com/actas/juntas-de-gobierno/>

<https://transparencia.santaeulariadesriu.com/actas/plenos-municipales/>

<https://santaeulariadesriu.com/es/?Itemid=136>

(...)

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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ 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 LTAIBG⁴, 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 convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja,

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

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

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

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html

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 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”*.

En la solicitud que da origen a esta reclamación se solicitan diversas informaciones que implican para su cumplimiento que el ayuntamiento lleve a cabo una serie de acciones materiales, las cuales no entran dentro del concepto de información pública que se acaba de mencionar, tal y como el CTBG ha expuesto en muchas de sus resoluciones. En consecuencia, sólo se considerarán información pública los puntos 2 y 3 de la solicitud, en la medida en que obran en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, quien dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tienen legalmente reconocidas.

4. En el caso de esta reclamación, como se ha indicado en los antecedentes, el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu alega que la solicitud tiene carácter abusivo y que para ponerla a disposición el reclamante es 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 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. En lo que respecta a la motivación de la solicitud, la LTAIBG dispone en su artículo 17.3 que no es necesario motivar la solicitud. No obstante, la motivación confesada por el solicitante servirá, en ocasiones, para ponderar la aplicación de los límites legales de acceso.

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.

En cuanto al carácter abusivo alegado, procede recordar que el abuso de derecho es una conducta declarada ilícita por el artículo 7 del Código Civil en el que se dispone que «[l]os derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe», a lo que añade que «[l]a Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo», precisando acto seguido que «[t]odo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.»

En la aplicación de este artículo, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo debe constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia 6592/2010, de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos: “La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).”

A juicio de este Consejo ninguna de las circunstancias de carácter subjetivo y objetivo necesarias para considerar que se está ante una solicitud abusiva se aprecian en el presente caso: ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima con voluntad de perjudicar, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal, por mucho que el reclamante haya presentado un número elevado de solicitudes. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho público subjetivo garantizado en la Constitución y en la ley y no subyace en ella una voluntad de perjudicar derechos o intereses legítimos de terceros.

5. Por lo que respecta a la reelaboración, recogida como causa de inadmisión en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG⁶, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG⁷, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre⁸, 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 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).

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

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.

6. Por último, se debe indicar que el ayuntamiento ha aportado enlaces en los que consultar información por parte del reclamante. Sin embargo, en esos enlaces no se contiene la información solicitada en este concreto expediente.

A tenor de lo expuesto, dado que parte de la documentación solicitada tiene la condición de información pública y que el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu no ha justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en los artículos 14⁹ y 15¹⁰ de la LTAIBG, ni suficientemente la concurrencia de una causa de inadmisión del artículo 18¹¹, este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu.

SEGUNDO: INSTAR al Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu, a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Condiciones para poder adoptar un animal en el municipio de Santa Eularia.
- Condiciones para entrar en los programas de voluntariado del ayuntamiento.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

TERCERO: INSTAR al Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu 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 Gobierno¹², 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 Públicas¹³.

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-administrativa¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2024-0114 Fecha: 19/02/2024

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>