



**JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 5
MURCIA**

SENTENCIA: 00228/2025

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Modelo: N11610 SENTENCIA ART. 121.3 LJCA
AVDA. LA JUSTICIA S/N 30011 MURCIA (CIUDAD DE LA JUSTICIA FASE I). -DIR3:J00005740
Teléfono: 968817150 Fax:
Correo electrónico: contencioso5.murcia@justicia.es

Equipo/usuario: MSC

N.I.G.:

Procedimiento: DF DERECHOS FUNDAMENTALES 0000254 /2025 /
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL
De D/Dª: ISABEL MARIA CASALDUERO JODAR
Abogado: JULIO ANTONIO PEREZ SOUBRIER
Procurador D./Dª:
Contra D./Dª AYUNTAMIENTO DE LORCA, MINISTERIO FISCAL
Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO,
Procurador D./Dª ,

SENTENCIA

PROCEDIMIENTO: DERECHOS FUNDAMENTALES 254/2025.

OBJETO DEL JUICIO: Artículo 23 de la Constitución: derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos en su vertiente informativa.

MAGISTRADO-JUEZ: D.

PARTE DEMANDANTE: Dª. ISABEL MARÍA CASALDUERO JÓDAR.
Letrado: Sr. Pérez Soubrier.

PARTE DEMANDADA: EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LORCA.
Servicios jurídicos Municipales.

MINISTERIO FISCAL

En Murcia, a veinticinco de septiembre de dos mil veinticinco.



ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO.- En este juzgado se recibió procedimiento de derechos fundamentales interpuesto por la arriba actora contra el Ayuntamiento de Lorca por la falta de respuesta o la respuesta incompleta a solicitudes de acceso a siete expedientes administrativos concretos. Admitido a trámite, se reclamó el expediente administrativo.

SEGUNDO.- Presentado escrito de demanda por la recurrente, se dio traslado a la Administración demandada y al Ministerio Fiscal. El Ayuntamiento contestó en tiempo y forma y el Ministerio Fiscal vio precluido el plazo para contestar, indicando con posterioridad que la preclusión tenía origen en un error, pero que en conclusiones emitiría dictamen completo sobre su valoración del recurso planteado vía dictamen.

No siendo necesaria vista para la práctica de la prueba por tratarse toda la admitida de naturaleza documental, aprobada la misma, se dio traslado a las partes para que emitieran conclusiones, extremo que llevaron a cabo todas en plazo, quedando tras ello el pleito visto para sentencia el día 24-9-2025.

SEGUNDO.- La cuantía del presente procedimiento queda fijada como indeterminada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del litigio, suplico y resumen de la demanda.

El objeto del presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por D^a Isabel María Casaldueiro Jódar, Concejala del Excmo. Ayuntamiento de Lorca y Portavoz del Grupo Municipal Socialista, es la inactividad administrativa del Ayuntamiento de Lorca, consistente en la denegación de acceso a información y documentación municipal solicitada por la recurrente en el ejercicio de sus funciones representativas, en concreto con relación a siete expedientes administrativos concretos.

La parte actora fundamenta su pretensión en la vulneración del derecho fundamental a la participación política, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Española, en relación con el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los artículos 14 y 15 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).



En el suplico de la demanda, la parte actora solicita literalmente:

a. Que se declare la vulneración del derecho fundamental a la participación política de mi representada, D^a. ISABEL MARIA CASALDUERO JÓDAR, como Portavoz y en representación del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Lorca, artículo 23 de la Constitución en relación al art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril y artículo 14 del ROF.

b. Que se reconozca el derecho de doña ISABEL MARÍA CASALDUERO JÓDAR, como Portavoz y en representación del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de Lorca a tener acceso a la información solicitada en el escrito que acompañaba a la interposición del recurso, obteniendo acceso y copia de los expedientes 2024/REGHAB-2830, 2024/REGHAB-6068, 2024/REGHAB-7822 -7365, 2024/REGHAB-7976, 2024/REGHAB-8761, 2024/REGHAB-9914, 2025/REGHAB-1768 y concretada en esta demanda.

c. Condene al Ayuntamiento de Lorca a permitir el acceso y la copia de dichos expedientes.

La recurrente sostiene que, en el ejercicio de su función representativa, ha solicitado reiteradamente el acceso a diversos expedientes administrativos relacionados con actuaciones municipales de relevancia pública, sin que se le haya proporcionado dicha información ni se haya motivado su denegación. La demanda identifica como objeto del recurso los siguientes siete expedientes administrativos, respecto de los cuales se denuncia la falta de acceso o respuesta adecuada:

2024/REGHAB-2830 - Relativo a un evento taurino, con solicitud de informe de intervención sobre ingresos públicos derivados de la venta de entradas.

2024/REGHAB-6068 - Referido a la demolición del Albergue Municipal en Coy, sin aportación de los informes técnicos que justifican dicha actuación.

2024/REGHAB-7822 - Vinculado al derribo del antiguo Centro Comarcal, aunque en algunos documentos aparece también como 2024/REGHAB-7365. Ambos números se refieren al mismo objeto material, por lo que se consideran equivalentes.

2024/REGHAB-7976 - Obras de canalización de agua en las pedanías de Zarzalico y Béjar, con solicitud de licencias,





autorizaciones y expedientes de ocupación del dominio público.

2024/REGHAB-8761 - Convenio de colaboración sobre los Premios Nacionales SEPOR de Oro, del que solo se ha aportado un documento sin firma ni expediente completo.

2024/REGHAB-9914 - Comprobación de consumos de agua en instalaciones ganaderas por contador, con solicitud de relación entre licencias y consumos.

2025/REGHAB-1768 - Implantación del canon por uso del recinto ferial IFELOR, sin aportación de expediente completo ni informes jurídicos o económicos.

La parte actora considera que esta omisión vulnera el núcleo esencial de su función representativa, impidiéndole ejercer el control político sobre la gestión municipal, conforme a la doctrina constitucional y jurisprudencial que reconoce el derecho de los concejales a acceder a la información necesaria para el desempeño de sus funciones (STC 220/1991, STS 20-6-2003, entre otras).

En consecuencia, se solicita la declaración de vulneración del derecho fundamental y el reconocimiento del derecho de acceso a la información solicitada, con condena al Ayuntamiento de Lorca a facilitar dicho acceso.

SEGUNDO.- Resumen de la contestación municipal.

La parte demandada sostiene, como cuestión previa, que el procedimiento elegido por la actora es inadecuado, al no concurrir una vulneración real, efectiva y actual del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española. Alega que la controversia versa sobre el acceso a información administrativa, regulado por normativa ordinaria - Ley 7/1985 (art. 77), Ley 19/2013 de Transparencia, y el ROF-, y no sobre una lesión constitucional directa. Invoca jurisprudencia constitucional consolidada (STC 148/1993, STC 38/1999, STC 8/2017), que exige que la lesión del derecho fundamental sea grave, intencionada y obstativa del ejercicio del cargo público, lo que no se acredita en el presente caso. Asimismo, cita la STS 1183/2022, de 27 de septiembre, para justificar la inadmisión por inadecuación del procedimiento.

Ya en cuanto al fondo niega la existencia de vulneración del artículo 23 CE, argumentando que:





Se ha dado respuesta expresa o material a la mayoría de las solicitudes de información. Que, en los casos en que la documentación no existía o la solicitud era genérica, se requirió mayor concreción, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 18-10-1995, STS 27-9-2002). Que no ha existido denegación arbitraria, discriminatoria ni dolosa. Que la parte actora ha excluido voluntariamente varios expedientes de la demanda, lo que evidencia que sí se ha facilitado información.

Respecto a los siete expedientes objeto principal del litigio, el Ayuntamiento detalla que:

- Algunos fueron respondidos con documentación o informes.
- Otros requerían concreción o estaban en manos de entidades externas (como Aguas de Lorca, S.A.).
- Que en ningún caso se ha impedido el ejercicio de funciones representativas.

Se destaca que el derecho de acceso a la información no es absoluto ni incondicionado, y debe ejercerse conforme a los principios de proporcionalidad, eficacia y legalidad (art. 103 CE), tal como establece la STC 8/2017 y la STS 29-3-2006.

Por otro lado, el Ayuntamiento argumenta que no se ha identificado un acto administrativo expreso o tácito que pueda ser objeto de impugnación conforme al artículo 25 LJCA. Que la demanda se basa en alegaciones genéricas y no en actos concretos con efectos jurídicos determinados, lo que impide el control jurisdiccional. Cita la STS 1083/2021 y la STS 24-6-2009 para reforzar que el procedimiento especial no puede utilizarse para revisar globalmente la gestión municipal sin identificar un acto lesivo específico.

Por último, se alega que muchas de las solicitudes fueron atendidas antes o durante el procedimiento, lo que determina la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, conforme al artículo 22 LJCA y la jurisprudencia del TS (STS 3-12-2012, STS 9-3-2016) y del TC (STC 8/2017).

En conclusión, solicita la inadmisión del recurso por inadecuación del procedimiento y falta de acto impugnabile; subsidiariamente, la desestimación de la demanda por inexistencia de vulneración del artículo 23 CE, y en todo caso, la imposición de costas a la actora.





La imposición de costas a la parte actora, conforme al artículo 139 LJCA.

TERCERO.- Resumen del dictamen del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal vio precluido su plazo para emitir dictamen, si bien, en fase de conclusiones se posicionó defendiendo la estimación del recurso. Considera que se ha producido una vulneración del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española, en su doble vertiente: el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y el derecho de los representantes electos a ejercer sus funciones sin perturbaciones ilegítimas (art. 23.2 CE).

El Fiscal constata que la recurrente, en su condición de concejala del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Lorca, solicitó acceso a diversos expedientes administrativos, debidamente concretados en la demanda, sin que se le proporcionara una respuesta que obedeciera al ejercicio leal de la función pública. Esta omisión, según se desprende del dictamen, no puede considerarse una mera irregularidad administrativa, sino una perturbación sustancial del ejercicio del cargo representativo, que afecta directamente al núcleo de la función de control político que corresponde a los miembros de las corporaciones locales.

El Ministerio Fiscal recuerda que la jurisprudencia constitucional ha establecido de forma reiterada que la privación o perturbación del representante político en el ejercicio de su cargo no solo vulnera su derecho individual, sino también el derecho colectivo de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes. En este sentido, cita expresamente las siguientes resoluciones del Tribunal Constitucional: STC 161/1988, de 20 de septiembre, STC 181/1989, STC 36/1990, STC 205/1990, STC 214/1990, STC 95/1994, STC 124/1995 y ATC 240/1997. Estas sentencias consolidan la doctrina del "*ius in officium*", entendida como el derecho del representante público a ejercer sus funciones sin interferencias ilegítimas, y reconocen que dicho derecho puede ser defendido ante los órganos judiciales cuando se considere constreñido o ignorado por actos del poder público, incluso si provienen del propio órgano en el que se integra el cargo electo.

El dictamen no realiza una pormenorización de cada expediente concreto, pero sí se refiere a la falta de respuesta efectiva por parte del Ayuntamiento de Lorca a las solicitudes de información formuladas por la recurrente, lo que constituye,





en su conjunto, una merma sustancial del ejercicio de la función representativa. El Fiscal subraya que no puede hacerse una interpretación restrictiva del artículo 23 CE, y que únicamente los derechos que pertenecen al núcleo de la función representativa –como el acceso a la información necesaria para el control del gobierno municipal– poseen relevancia constitucional a efectos del procedimiento especial.

En consecuencia, el Ministerio Fiscal concluye que procede dictar sentencia estimatoria de la demanda, al haberse acreditado una vulneración del derecho fundamental invocado.

CUARTO.- Sobre la cuestión procesal planteada.

La defensa del Ayuntamiento de Lorca plantea como cuestión previa la improcedencia del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales previsto en el artículo 114 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), alegando que la controversia no versa sobre una lesión constitucional directa, sino sobre el acceso a información administrativa regulada por normativa ordinaria.

Este planteamiento debe ser desestimado. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el derecho de los concejales a acceder a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones representativas forma parte del contenido esencial del derecho fundamental a la participación política reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución Española (en adelante, CE). Así lo ha establecido, entre otras, la SSTC 220/1991, 159/1993, 38/1999, 141/2007, 169/2009 Y 208/2013, que reconocen el "*ius in officium*" como manifestación del derecho fundamental de los representantes públicos a ejercer sus funciones sin perturbaciones ilegítimas.

En consecuencia, el procedimiento especial es adecuado cuando, como en el presente caso, se alega una vulneración del derecho de acceso a la información por parte de una concejala en ejercicio de sus funciones de control político.

QUINTO.- Sobre la existencia de actividad administrativa impugnada.

La demanda se dirige contra la inactividad administrativa del Ayuntamiento de Lorca, consistente en la falta de respuesta o la respuesta incompleta a solicitudes de acceso a siete expedientes administrativos concretos. Conforme al artículo 25 LJCA, la inactividad de la Administración es impugnada cuando impide el





ejercicio de un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico, y más aún cuando afecta a un derecho fundamental.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas STS nº486/2022 de la Sección de la Sala de lo contencioso administrativo de 10-2-2022) y del Tribunal Constitucional (SSTC 161/1988, 141/2007 y 169/2009) ha reconocido que la falta de respuesta, la entrega parcial o la exigencia de requisitos no previstos legalmente (como una excesiva concreción) pueden constituir actos lesivos del derecho fundamental (derecho fundamental a la participación política reconocido en el artículo 23.2 de la CE), susceptibles de control jurisdiccional.

SEXTO. Sobre los argumentos de oposición del Ayuntamiento.

-No puede apreciarse pérdida sobrevenida del objeto o satisfacción extraprocesal cuando la información se entrega únicamente tras la interposición del recurso, y además de forma parcial o incompleta. Así lo establece la STS nº 486/2022 de 10-2-2022 de la Sección de la Sala de lo contencioso administrativo y la jurisprudencia constitucional más arriba citada.

-Respecto de la alegación de falta de afectación sustancial del derecho fundamental a la participación política, queda probado que la información solicitada por la actora era relevante para el ejercicio de sus funciones de control político. La falta de acceso impidió su participación efectiva en debates, fiscalización y toma de decisiones, lo que constituye una afectación sustancial al ejercicio del cargo (STC 141/2007).

-Respecto de la exigencia de mayor concreción, si bien el artículo 14 del ROF exige que las solicitudes sean concretas, esta exigencia no puede convertirse en un obstáculo injustificado. La Administración dispone de medios suficientes para identificar los expedientes solicitados, y debe colaborar activamente en facilitar el acceso (STS 486/2022).

-Con relación a la invocación genérica a la protección de datos y a la LO 3/2018 no puede justificar la denegación del acceso. La Administración puede anonimizar los datos sensibles, pero no negar el acceso a expedientes relevantes para el ejercicio de funciones representativas.

-Por último, con relación a la alegación de que AGUAS DE LORCA S.A. es una empresa municipal con personalidad jurídica propia como excusa a la falta de colaboración respecto de uno de los expedientes, entiendo que dicha mercantil está participada mayoritariamente por el Ayuntamiento de Lorca, estando sujeta al



control político de los concejales, no pudiendo excluirse del ámbito de la fiscalización democrática.

SÉPTIMO.- Sobre la vulneración del derecho fundamental.

Del análisis conjunto del expediente administrativo y del escrito de conclusiones de la parte actora, se constata que la recurrente no ha tenido acceso efectivo a los siguientes expedientes:

-Expediente 2024/REGHAB-2830 (*Evento Taurino*): Se solicitó informe del Interventor sobre el procedimiento de aprobación de precios de entradas, ingresos públicos y fiscalización económica. La respuesta fue evasiva, limitándose a afirmar que no era competencia del Interventor, sin aportar informe alguno ni documentación presupuestaria o jurídica. Esta omisión se acredita en el documento 6 del expediente administrativo.

-Expediente 2024/REGHAB-6068 (*Albergue Municipal en Coy*): La única documentación aportada fue un informe técnico de 29-9-2023 que recomienda el cierre del edificio, sin incluir el anteproyecto mencionado por el Concejil Sr. Parra ni los informes de inversión. Esta contradicción entre lo afirmado en sesión plenaria y lo aportado se recoge en el Documento 1 de la contestación (pdf. 83 del EJE).

-Expediente 2024/REGHAB-7822 / 7365 (*Centro Comarcal*): Se solicitó información sobre la demolición del edificio, pero se aportó documentación relativa a la construcción de un muro de contención, sin relación directa con la solicitud. Esta desviación se acredita en el Documento 2 de la contestación (pdf. 84 del EJE).

-Expediente 2024/REGHAB-7976 (*Obras en Zarzalico y Béjar*): La solicitud era concreta –acceso a licencias de obras, autorizaciones de ocupación del dominio público e informe de Aguas de Lorca– pero se respondió con una petición de mayor concreción y sin aportar ningún índice ni documento. Se trata de una actuación pública en bienes de dominio público. Esta omisión se recoge en el escrito de conclusiones, pág. 51, y ha sido comprobada judicialmente.

-Expediente 2024/REGHAB-8761 (*Convenio SEPOR*): Se aportó un convenio sin firmar y se aludió a “documentación asociada” que no consta en autos. No se acreditó la existencia de expediente administrativo completo ni de informes jurídicos o económicos que avalen la legalidad del convenio. Esta



falta se constata en el escrito de conclusiones, pág. 51, y ha sido comprobado judicialmente.

-Expediente 2024/REGHAB-9914 (Consumos ganaderos): Se solicitó información por contador, pero se aportó un documento con consumos por zonas. La contestación desvía la responsabilidad a la empresa Aguas de Lorca, sin acreditar revisión ni justificar la negativa. Esta omisión se recoge en el Documento 3 de la contestación (pdf. 85 del EJE).

-Expediente 2025/REGHAB-1768 (Canon IFELOR): Se aportó únicamente un informe técnico sobre precios públicos, sin incluir expediente completo, ni informe jurídico ni económico. La contestación afirma que "no hay nada más", por lo que de ser así aquí si cumplió el Ayuntamiento con su obligación de informar, pues lo que no existe no puede aportarse, todo ello sin perjuicio de las valoraciones que puedan hacerse de dicha inexistencia.

De todo lo anterior se deriva la falta de acceso a la información solicitada en la mayoría de los casos (salvo en el último), pese a reiteradas peticiones, lo que constituye una inactividad administrativa que vulnera el derecho fundamental a la participación política de la actora, reconocido en el artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 77 de la Ley 7/1985 y el artículo 14 del ROF.

La jurisprudencia constitucional exige que los concejales puedan ejercer sus funciones con pleno acceso a la información necesaria, sin obstáculos ni dilaciones injustificadas. Así las cosas, la actuación del Ayuntamiento de Lorca, en este caso, ha impedido el ejercicio efectivo de la función representativa de la recurrente, vulnerando su derecho fundamental.

OCTAVO.- Costas. Encontrándonos ante una estimación sustancial del recurso, y rigiendo el principio del vencimiento ex artículo 139.1 de la LJCA, procede condenar al consistorio al pago de las costas procesales, costas que limito a la cantidad de 500 euros, por todos los conceptos incluido el IVA, por la sencillez del litigio.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,



F A L L O

ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D^a. ISABEL MARÍA CASALDUERO JÓDAR, Concejala del Excmo. Ayuntamiento de Lorca y Portavoz del Grupo Municipal Socialista, contra la inactividad administrativa del Ayuntamiento de Lorca, consistente en la denegación de acceso o acceso parcial y limitado a la información solicitada en relación con los expedientes administrativos identificados como:

2024/REGHAB-2830
2024/REGHAB-6068
2024/REGHAB-7822 / 7365
2024/REGHAB-7976
2024/REGHAB-8761
2024/REGHAB-9914

DECLARO que dicha inactividad ha vulnerado el derecho fundamental a la participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española, en relación con el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los artículos 14 y 15 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

RECONOZCO el derecho de la recurrente a acceder y obtener copia de los expedientes administrativos anteriormente relacionados, en los términos solicitados en la demanda.

CONDENO al Excmo. Ayuntamiento de Lorca a permitir dicho acceso y entrega de copias, en formato digital o físico, conforme a la normativa vigente y a la disponibilidad a la mayor brevedad posible.

CONDENO a la Administración demandada al pago de las costas, que se fijan en la cantidad de quinientos euros (500 €) por todos los conceptos, incluidos honorarios de abogado, procurador e IVA.

Contra esta sentencia cabe interponer recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en el plazo de quince días hábiles contados desde el siguiente a su notificación, conforme a lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Notifíquese esta resolución a las partes.

Así por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.





La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

