



Resolución 38/2022, de 14 de marzo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-189/2021 / reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en representación de la Plataforma Ecologistas de Ávila, ante el Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros (Ávila)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 6 de marzo de 2021, tuvo entrada en el Registro Electrónico del Gobierno de España una solicitud de información pública dirigida por D. XXX, en representación de la Plataforma Ecologistas de Ávila, al Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros (Ávila). El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“Primero: Se nos informe de, si independientemente de lo que figura en el SINAC, este ayuntamiento está realizando análisis periódicos todos los años de cara a garantizar la salubridad de las aguas que distribuyen en cuanto a nitratos y nitritos se refiere.

Segundo: En caso afirmativo del punto primero del solicitado, se nos envíe copia digitalizada de los boletines de análisis de los últimos tres años, y se justifique el hecho que no se hayan transmitido al SINAC dichos datos.

Tercero: En caso negativo respecto al punto primero del solicitado se justifique la razón de no buscar dichos parámetros, especialmente teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad a nitratos de su término municipal, establecida legalmente en el RD 5/2020, y desde la base de la obligación de este ayuntamiento de garantizar la salubridad de las aguas que distribuye para el consumo humano en su municipio”.

Hasta la fecha, no consta que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.



Segundo.- Con fecha 8 de abril de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en representación de la Plataforma Ecologistas de Ávila, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

En la respuesta a nuestra petición, el Alcalde del Ayuntamiento indicado nos informó de lo siguiente:

“Atendiendo a su escrito de fecha 7 de junio pasado, en relación con el expediente CT-189/2021, por la presente se informa que la ausencia de respuesta de este Ayuntamiento a la reclamación interpuesta por la Plataforma Ecologista de Ávila, se ha debido a que teníamos solicitado un informe al respecto a la empresa encargada de los controles analíticos de este municipio (XXX).

Dicho informe, que adjunto se acompaña, emitido con fecha 16 de Junio de 2021, evidencia que este Ayuntamiento cumple con el programa de Vigilancia Sanitaria de Aguas de Consumo Humano de Castilla y León, volcándose al SINAC toda la información correspondiente a los análisis de control realizados en Espinosa de los Caballeros, en los plazos establecidos en la legislación vigente

Como así se indica en dicho informe, ni este Ayuntamiento, ni el laboratorio encargado de los análisis decide la información que el SINAC hace visible a través del acceso al ciudadano, sino que esto es decisión del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social”.

Como señala la Entidad local, se adjunta como anexo a esta respuesta un informe de fecha 16 de junio de 2021 emitido sobre esta cuestión por el Responsable del Departamento de Análisis y Control de Calidad de Aguas de la sociedad XXX. (XXX), donde se expuso lo que a continuación se indica:

“1. Que el municipio de ESPINOSA DE LOS CABALLEROS cumple con el Programa de Vigilancia Sanitaria de Aguas de Consumo Humano de Castilla y León, en cuanto a controles analíticos, según la frecuencia establecida en el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, su modificación por el Real Decreto 902/2008, y las consideraciones aportadas por la Autoridad Sanitaria Competente.



2. *Que XXX ha volcado en SINAC toda la información correspondiente a los análisis de control realizados en el municipio, dentro de los plazos establecidos por la legislación vigente, en cumplimiento del Programa de Vigilancia Sanitaria de Aguas de Consumo Humano de Castilla y León, poniéndolos a disposición de la Autoridades Sanitarias Competentes, quienes supervisan los resultados de dichos controles y su frecuencia.*

3. *Que la información que la herramienta SINAC hace visible a través del acceso al ciudadano, no está en manos del laboratorio que introduce los resultados analíticos, ni del municipio al que hace referencia, sino del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social”.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector

público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada. Sobre la fundamentación jurídica de esta competencia se abundará con posterioridad.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que la entidad autora de la reclamación es la misma que se dirigió, en su día, en solicitud de información al Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros.

Cuarto.- Nos encontramos aquí ante la impugnación de una denegación presunta de la información solicitada, puesto que no consta que la petición presentada con fecha 6 de marzo de 2021 haya sido resuelta en forma alguna por el Ayuntamiento indicado.

La desestimación presunta objeto de esta reclamación se ha producido al haber transcurrido, ahora, doce meses desde la presentación de la solicitud de información sin que, como hemos expuesto en los antecedentes de hecho, conste su resolución expresa. En este sentido, el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.

En cuanto al sentido del silencio, el apartado cuarto del mismo precepto establece lo que se indica a continuación:

“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

Respecto al plazo para la formulación de la presente reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

En este caso, la reclamación fue presentada dentro del plazo señalado. No obstante, en relación con esta cuestión formal compartimos el criterio manifestado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, donde, partiendo de la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional acerca de los plazos



para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos de alzada y de reposición se concluye que “... la presentación de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”. Esta conclusión la hacemos extensible a las reclamaciones que se presentan ante esta Comisión de Transparencia frente a las desestimaciones presuntas de solicitudes de acceso a información pública.

Quinto.- La reclamación que ahora se resuelve, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.1 de la LTAIBG y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes citada, tiene la consideración de “*sustitutiva de los recursos administrativos*”. El artículo 24.3 de la LTAIBG prevé que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la legislación de procedimiento administrativo. Como recuerda el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, se deben aplicar a este procedimiento de reclamación “*las reglas de interposición, la posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, la audiencia a los interesados y la resolución*”. A los efectos que aquí nos interesan, el artículo 119 de la LPAC señala que la resolución de un recurso “*estimaré en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declararé su inadmisión*”, así como que “*el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento*”.

Lo anterior aplicado a la impugnación que nos ocupa implica que esta Comisión de Transparencia no debe limitarse únicamente aquí a instar a la Administración municipal la resolución expresa de la solicitud presentada, poniendo fin así al incumplimiento de la obligación de resolver esta última en el que se está incurriendo, sino que debe pronunciarse también sobre el contenido que debe tener aquella resolución.

Sexto.- Considerando el contenido de la información solicitada, debemos tener en cuenta que el artículo 2.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), define la información ambiental en los siguientes términos:

“toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.



- b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).*
- c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.*
- d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.*
- e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y*
- f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)”.*

Por lo expuesto, en primer lugar debe valorarse si la reclamación formulada por la Plataforma Ecológica de Ávila tiene encaje en la LTAIBG o si, por el contrario, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la citada Ley, se regirá por su normativa específica, que, en este caso, sería la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Como ya se ha señalado por esta Comisión en otras Resoluciones, como la 135/2020, de 19 de junio (expte. CT-0217/2019) y la 166/2021, de 10 de septiembre (expte. CT-188/2021), en un planteamiento inicial cabría pensar que las solicitudes de información ambiental deben tramitarse en su integridad conforme a su normativa específica que acabamos de citar y, en concreto, que su régimen de reclamaciones es el previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio. Sin embargo, el propio dictado de la disposición adicional de la LTAIBG (“*se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*” y “*en este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización*”), nos lleva a determinar que se trata de una cuestión controvertida, que debe ser resuelta en el sentido más garantista del derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública.



No habiendo sido resuelto de forma concluyente el alcance de la supletoriedad de la LTAIBG en el Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre de 2015, del CTBG, en el asunto “*Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*”, diversos autores de la doctrina administrativista han defendido una interpretación de la disposición adicional primera LTAIBG, en combinación con la Ley de Acceso a la información en materia de Medio Ambiente, con arreglo a la cual sea posible extender -en el ámbito del acceso a la información ambiental- la aplicación de la reclamación potestativa ante el CTBG y las demás autoridades independientes creadas a nivel autonómico. Esta conclusión se fundamenta en la contradicción que implicaría el mantenimiento de una dualidad de regímenes diferentes de garantía, el cual supondría, además, un sistema de tutela administrativa menos garantista del derecho de los ciudadanos en este ámbito, en comparación con el establecido en la LTAIBG donde se prevé una reclamación tramitada por organismos independientes.

Por lo que se refiere a la aplicación supletoria de la LTAIBG en lo concerniente a la tramitación de las reclamaciones contra las denegaciones de acceso a la información ambiental por los organismos independientes de transparencia, esta opción ha sido defendida por entender que la reclamación ante el CTBG es un aspecto no regulado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y en este sentido puede argumentarse que, aun cuando la citada norma legal sí regula en su artículo 20 los mecanismos de tutela del derecho de acceso a la información ambiental remitiendo al sistema general de recursos administrativos y al recurso contencioso-administrativo, no incluye una auténtica garantía precontenciosa ante un organismo independiente como sí hace la LTAIBG.

En consecuencia, dado que la información ambiental constituye información pública, concepto definido de forma muy amplia por la LTAIBG, así como que en relación con el acceso a la información pública esta Ley ha sustituido los recursos administrativos por una reclamación específica con carácter potestativo ante una autoridad independiente, se ha de considerar que la remisión de la legislación de acceso a la información en materia de medio ambiente a los recursos administrativos regulados en la LPAC ha de entenderse superada en el ámbito del acceso a la información pública por la reclamación ante el CTBG u organismo autonómico de garantía competente.

En definitiva, a juicio de esta Comisión de Transparencia, el régimen de reclamaciones en el ámbito de la información ambiental es un aspecto no regulado de forma específica por la Ley 27/2006, de 18 de julio, y, por tanto, resulta de aplicación supletoria la LTAIBG, procediendo la tramitación de las reclamaciones en esta materia por el CTBG y por los organismos equivalentes de las Comunidades Autónomas.



Séptimo.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, procede señalar que 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”*.

Pues bien, el objeto de la petición de información referida en el expositivo primero de los antecedentes, en lo expresado en sus dos primeros puntos, resulta incardinable dentro del concepto de información pública recogido en el precepto citado de la LTAIBG. En efecto, lo relativo a la realización de los análisis periódicos de la salubridad de las aguas del municipio de Espinosa de los Caballeros, junto con la documentación en la que se recogen dichos análisis, es información que debe obrar en poder del Ayuntamiento. A los efectos que aquí nos interesan, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 5/2020, de 25 de junio, por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias, el municipio de Espinosa de los Caballeros forma parte de una zona vulnerable conforme a lo previsto en el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero (Anexo I de aquel Decreto, Zona Vulnerable Arenales). Así mismo, el artículo 18 del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, dispone que corresponde al Ayuntamiento referido, como gestor del abastecimiento, el control de la calidad del agua de consumo humano en su término municipal.

Aun en el supuesto de que tal información no obrara en poder del Ayuntamiento citado, este podría requerir tal información a la sociedad LABDIAL con quien tiene contratada la ejecución del Programa de Vigilancia Sanitaria de Aguas de Consumo Humano, mercantil que se encuentra obligada a proporcionársela para que aquel cumpla sus obligaciones en materia de derecho de acceso a la información pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la LTAIBG.

En concreto, la información solicitada en el punto primero de la petición se refiere a la inclusión dentro de los análisis periódicos realizados en orden a garantizar la salubridad de las aguas de un parámetro relativo a la presencia de nitratos y nitritos en estas; por su parte, el punto segundo de la petición se encuentra condicionado a una respuesta afirmativa a esta primera cuestión y se extendería a la copia de los boletines de análisis que incorporen el resultado respecto a aquel parámetro.

Por el contrario, en principio no se puede calificar como información pública en el sentido dispuesto por la LTAIBG, lo pedido en el punto tercero de la solicitud (justificación de la *“razón de no buscar dichos parámetros”*), si realizar tal justificación implicara la elaboración de un informe nuevo y no preexistente a la solicitud de



información. Únicamente si ya existiera un documento o informe que contuviera los motivos por los que no se realizase tal análisis, este constituiría “información pública” y debería ser proporcionado a la Plataforma solicitante.

En definitiva, la información solicitada por la Plataforma Ecologista de Ávila debe ser facilitada a esta, debiendo ser informado su representante, sobre si se están realizando los análisis periódicos todos los años para garantizar la salubridad de las aguas en lo que se refiere a nitratos y nitritos, y, en su caso, accediendo a la copia de los boletines de análisis del agua que haya realizado el Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros en relación con estos parámetros; asimismo también es un derecho de aquel conocer, en su caso, la motivación por la que se está omitiendo la realización de aquellos análisis (siempre y cuando esta conste en un documento preexistente a la petición), así como sobre si se han remitido o no al Sistema de Información Nacional de Aguas de Consumo (SINAC) aquellos boletines.

Octavo.- En relación con la formalización del acceso a la información pública, el artículo 22.1 de la LTAIBG dispone lo siguiente:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

A los efectos que aquí interesan, lo anterior debe complementarse con lo previsto en el apartado 4 del mismo precepto:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que esta pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, la solicitud de acceso a la información pública contiene, además de una dirección postal, una dirección de correo electrónico, que se identifica como el medio de comunicación preferido a efectos de notificaciones, por lo



que, para atender esta petición, habría de remitirse a esa dirección de correo electrónico la información pública señalada.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX, en representación de la Plataforma Ecologista de Ávila, ante el Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros (Ávila).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución el Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros debe resolver expresamente la solicitud de información pública presentada por la citada Plataforma, informando a su representante sobre si se están realizando los análisis periódicos en orden a garantizar la salubridad de las aguas en lo que se refiere a nitratos y nitritos y, en su caso, facilitando a aquella los boletines de análisis del agua que se hayan realizado que incorporen estos parámetros; también, en su caso (si existiera), la reclamante debe acceder al documento o informe que contenga la motivación de la omisión de su realización.

Tercero.- Notificar esta Resolución al representante de la Plataforma Ecológica de Ávila, como autora de la reclamación, y al Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros.

Cuarto.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López