



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 711/2021

S/REF:

N/REF: R/0711/2021; 100-005693

Fecha: La de firma

Reclamante: Empresa Municipal D'Aigües i Clavegueram, S.A. (EMAYA)

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Ciencia e Innovación/Instituto Geológico y Minero de España (CSIC)

Información solicitada: Datos de muestreos analíticos realizados en ejecución del "Proyecto Mercurio Fase I y Fase II" en el vertedero de Son Reus

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante presentó el 23 de junio de 2021 al INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA (CSIC), del MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), una solicitud de acceso a la información.

Los antecedentes de esa solicitud pueden sistematizarse como sigue: El 30 de septiembre de 2016 la Empresa Municipal d'Aigües i Clavagueram, S.A. (EMAYA) y el Instituto Geológico Minero de España (IGME) suscribieron un convenio de colaboración cuyo objeto, según la cláusula primera, consistía en establecer el marco de colaboración entre ambas instituciones "para la realización de estudios científicos técnicos dirigidos a la valoración del posible impacto que sobre las aguas subterráneas puede tener el vertedero de Son Reus". En el mes de noviembre de 2019, en cumplimiento de los compromisos asumidos en el convenio, el

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

IGME emitió un informe, con referencia REF IGME4357/2019. Desde esa fecha, por EMAYA se efectuaron diferentes requerimientos al IGME, a través de vía telefónica, correo electrónico, burofax los días 21 de septiembre y 12 de noviembre de 2020 y mediante escrito de 12 de marzo de 2021, para que se le entregase *“los archivos en formato editable, con los resultados de las analíticas realizadas y que han servido de base para la emisión del informe recibido, de fecha noviembre de 2019 (REF IGME4357/2019) con la advertencia de que la falta de entrega de dicha información causa un grave perjuicio a esta parte, toda vez que no permite analizar la información contenida en el informe y finalizar, en su caso, los trabajos que procedan para el cumplimiento de la normativa vigente”*.

Al no haber obtenido la información pretendida, mediante escrito de 23 de junio de 2021 solicitó al IGME, expresamente al amparo de la LTAIBG, la citada información, esto es *los archivos en formato editable, con los resultados de las analíticas realizadas y que han servido de base para la emisión del informe recibido, de fecha noviembre de 2019 (REF IGME4357/2019)*.

2. EL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC), del MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, mediante escrito de 14 de julio de 2021 contestó al solicitante lo siguiente:

1. El Real Decreto 202/2021, de 30 de marzo, por el que se reorganizan determinados organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado y se modifica el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto, integra en el mismo al Instituto Geológico y Minero de España; en concreto su artículo segundo dice:

Artículo 2. Reorganización de determinados organismos públicos de Investigación de la Administración General del Estado.

1. Los organismos públicos de Investigación de la Administración General del Estado Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria O.A., M.P. (en adelante INIA), Instituto Geológico y Minero de España O.A. M.P., (en adelante IGME) e Instituto Español de Oceanografía, O .A. M. P., (en adelante IEO), se Integrarán en la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P. (en adelante CSIC).

En consecuencia, se suprimen los organismos públicos de investigación INIA, IGME e IEO, cuya personalidad jurídica diferenciada quedará extinguida con la entrada en vigor de este real decreto, fecha de Integración efectiva en la que su activo y pasiva se cede e integra globalmente en el CSIC, que les sucede universalmente en todos sus derechos y obligaciones, y sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria tercera.

2. EMAYA es una empresa pública, de capital 100% municipal, del Ayuntamiento de Palma.

3. La Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 7, en el procedimiento ordinario 26/2020 nº 99/2021, de 1 de julio de 2021, concluye, respecto a las solicitudes realizadas entre Administraciones Públicas al amparo de la Ley 19/2013, que resulta de aplicación el artículo 141.1 e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que establece que: "las Administraciones Públicas deberán [...] facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia".

Y así añade el artículo 142 a) LRJSP que el deber de colaboración podrá hacerse efectivo mediante "el suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias". Por lo tanto, no resulta de aplicación de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, sino la colaboración entre Administraciones que exige la comprobación de que la petición solicitada lo sea para el cumplimiento de sus competencias".

En consecuencia, no procede admitir la solicitud trasladada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 20 de agosto de 2021, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, tras exponer los antecedentes de hecho que estimó convenientes, realiza, en resumen, las siguientes manifestaciones:

Primero.- No concurre motivo de inadmisibilidad.

Tal y como se ha expuesto el CSIC decidió inadmitir a trámite la petición de acceso a la información solicitada por EMAYA. Para ello citan un extracto de la Sentencia núm. 99/2021, de 1 de julio de 2021, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo núm. 7.

Pues bien, en efecto, EMAYA es una sociedad mercantil de capital íntegramente municipal, del Ajuntament de Palma. Se trata pues de una entidad que, de acuerdo con el artículo 1 de sus Estatutos, se rige por la legislación de sociedades anónimas, y por la normativa de régimen local y administrativa que le resulte de aplicación, dada su titularidad pública.

Tal y como expresa dicho precepto, su actividad se rige íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, a excepción de aquellas materias en las que se le impone la aplicación de

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

derecho administrativo, tales como, la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de control de eficacia y contratación, así como en materia de contratación pública.

Las sociedades mercantiles pertenecientes al sector público no disponen de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad administrativa y sólo, mediante ley, podría atribuírseles de manera excepcional, el ejercicio de potestades administrativas (así se señala para las sociedades mercantiles estatales el artículo 111 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público), no siendo, obviamente el caso.

En consecuencia, no dispone de los mecanismos y resortes de poder que nuestro sistema jurídico reserva a las Administraciones Públicas.

Por ello, no podemos afirmar que, en el presente supuesto, pueda apreciarse el plano de igualdad en la relación entre los entes concernidos, siendo dicha relación de igualdad la premisa sobre la que se asienta el deber de colaboración entre Administraciones Públicas.

La Ley de Transparencia configura el derecho de acceso a la información pública, desde una perspectiva de favorecer la efectividad de dicho derecho, y limitando el acceso únicamente con base en los motivos expresados en el artículo 14 que, como excepciones, deben ser interpretadas con carácter restrictivo. No señala ningún motivo de restricción del ejercicio del derecho en función de la naturaleza jurídica del peticionario, o en función de su integración o no en el sector público institucional de las Administraciones Públicas.

Pero es que además, implícitamente, el CSIC está reconociendo, con la cita de la Sentencia a la que se remite para justificar su posición, que facilitar los datos es un deber jurídico que está siendo desatendido de manera espuria, y que, en consecuencia, no cabía denegar el acceso a los datos cuando fueron solicitados, ya no en base a la Ley de Transparencia, sino precisamente, aludiendo a la necesidad de colaboración entre ambas instituciones, incluso cuando la relación institucional derivada de los convenios suscritos ya no se encontrara vigente. Y ello, pese a que re iteramos que no somos Administración Pública, y que en consecuencia, no puede apreciarse el motivo de inadmisibilidad alegado de adverso.

La colaboración interadministrativa -si jugara en el presente supuesto, circunstancia que ya ha quedado rebatida previamente-, ciertamente, no es un mero principio interpretativo, sino que dispone de carácter impositivo. El artículo 141.1 de la LRJSP se expresa en términos imperativos -"Las administraciones públicas deberán (...)"-; y el artículo 141.2 de la LRJSP prevé que la asistencia y colaboración requerida sólo podría negarse cuando (i) el organismo o entidad del que se solicita, no esté facultado para prestarla, (ii) no disponga de medios suficientes para ello, o cuando, de hacerlo, (iii) causara un perjuicio grave a los intereses cuya

tutela tiene encomendada; o (iv) cuando la información requerida tenga carácter confidencial o reservado. En estos supuestos, la negativa a prestar la asistencia debe ser motivada y comunicada a la Administración solicitante.

La Administración debe proceder, en caso de inadmisión, a determinar qué cauces resultarían adecuados para formular la solicitud de acceso, debiéndole dar el trámite correspondiente, y no limitarse a oponer un nuevo obstáculo al acceso a información que, sin duda, es pública, y debe ser facilitada, siendo los motivos a los que alude para justificar su inadmisión expresivos, en realidad, de la existencia de un deber ineludible de facilitar los datos referidos.

Segundo.- Procede estimar la solicitud de información formulada.

En la solicitud de información formulada por EMAYA y dirigida al IGME se pusieron de manifiesto los siguientes elementos fácticos y jurídicos, con base en los que se sustentaba la solicitud de los datos obtenidos en las distintas campañas.

(...)

b) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la mencionada Ley, todas la personas - físicas o jurídicas; y, pertenecientes o no al sector público tienen derecho de acceder a dicha información pública, que se encuentra en posesión del IGME, bien porque la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, y ello con independencia de que hubieran sido obtenidos en virtud del convenio de colaboración.

c) Ninguno de los argumentos esgrimidos para denegar la remisión de los datos solicitados, en las peticiones formuladas con anterioridad podían encuadrarse en los motivos de limitación de acceso a la información pública seña lados en el artículo 14 de la Ley de Transparencia.

d) La Ley configura el derecho de acceso a la información pública, desde una perspectiva de favorecer la efectividad de dicho derecho, y limitando el acceso únicamente con base en los motivos expresados en el artículo 14 que, como excepciones, deben ser interpretadas con carácter restrictivo. Se citaba, en dicho sentido, la Sentencia del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo núm. 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016, que nos recuerda a qué obedece el reconocimiento del derecho de acceso a la información en nuestro ordenamiento jurídico. Y, en términos similares la Sentencia del TS de 16 de octubre de 2017 (recurso de casación núm. 75/2017).

e) No se requería, en el presente su puesto, de reelaboración alguna, ni de la necesidad de abordar trabajo alguno. Se trata, simplemente, de remitir información que es necesario que el IGME tenga cata logada y archivada, pues fue tratada, precisamente, para la elaboración del informe que constituía el resultado de los trabajos derivados de los convenios suscritos entre

el IGME y EMAYA. En consecuencia, no concurre la causa de inadmisión de la solicitud de información, a la que se refiere el artículo 18.1.c) de la Ley de Transparencia.

f) La existencia de unas diligencias previas que se están tramitando en el Juzgado de Instrucción núm. 12 de Palma (Procedimiento Abreviado 1215/2019, Diligencias previas), no resulta ningún motivo adecuado para denegar el acceso a los datos que habían sido requeridos, no siendo el IGME parte en dicho proceso judicial -pese a lo que se desprende de la comunicación remitida en fecha 24 de mayo de 2021. Ese motivo no puede impedir el acceso a dicha información porque, tal y como ya se les había expresado, esa información se recabó con carácter previo a la investigación y no en ocasión de las investigaciones.

Además, su negativa a entregar la información, en efecto, podía afectar al legítimo ejercicio de derecho de defensa, que eventualmente deba acabar desarrollando EMAYA en el mencionado procedimiento. En el mismo se ha personado EMAYA voluntariamente, encontrándose en fase inicial de instrucción.

En este sentido, y para ilustrar la ausencia de un motivo de denegación de acceso a la referida información, nos remitimos a la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado, de 27 de diciembre de 2018, con núm. de referencia R/0572/2018 {100-001566}. Dicha resolución se refiere al límite establecido en el artículo 14.1.f) de la Ley de Transparencia y al art. 3.1 del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos.

g) EMAYA precisaba disponer de los datos señalados que, en contra de lo sostenido por el IGME, no se encuentran volcados en el Informe final que fue entregado como resultado de los trabajos realizados en virtud de los Convenios suscritos, pues EMAYA continúa gestionando la situación en el Vertedero de Son Reus, motivo por el que, para dar continuidad a las labores ya iniciadas, precisa disponer de tales datos.

h) La solicitud de información se formulaba, expresamente, en virtud del derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 12 de la Ley de Transparencia, y daba cumplimiento a los requisitos que se exigen a la solicitud, según señala el apartado 17.2. apartados a) a d), expresándose que se requeriría su remisión por medios telemáticos, en formato editable, expresando la dirección de correo electrónico a la que remitir la información habiéndose identificado específicamente qué datos se solicitaban y con base en qué campañas se habían obtenido dichos datos.

En consecuencia, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, SOLICITO, tenga por presentado este escrito, junto con la documentación acompañada, y en su virtud, se estime la reclamación presentada y se inste a CSIC a remitir a EMAYA la información señalada en el expositivo iii de la presente reclamación.

4. Con fecha 25 de agosto de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, contestando lo siguiente:

Primero. Sobre la competencia para presentar la presente reclamación.

Si bien la reclamación figura a nombre de EMAYA: EMPRESA MUNICIPAL D'AIGUES I CLAVEGUERAM, S.A aparece firmada por [REDACTED] sin que conste su participación en el procedimiento, ni en la documentación precedente ni que ostente representación de EMAYA.

Segundo. Sobre la aplicación de la Ley de Transparencia.

Se reiteran las consideraciones recogidas en la respuesta de 14 de julio de 2021 por el Secretario General del CSIC sobre la inaplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

Tercero. Supletoriamente: sobre el fondo del asunto.

La cuestión de fondo se suscita respecto a la petición por EMAYA del acceso a las analíticas que han servido de base para el informe final "estudio del impacto que sobre las aguas subterráneas puede ocasionar el vertedero de Son Reus". Así se recoge en el escrito de 12 de marzo de 2021: Han sido varios los requerimientos efectuados al IGME tanto de forma verbal, por correo electrónico y mediante sendos burofax de fechas 21 de septiembre y 12 de noviembre de 2020, al objeto de que se haga entrega a esta entidad, de los archivos, en formato editable, con los resultados de las analíticas realizadas y que han servido de base para la emisión del informe recibido, de fecha noviembre de 2019 (REF: IGME 4357/2019), con la advertencia de que la falta de entrega de dicha información, causa un grave perjuicio a esta parte, toda vez que no permite analizar la información contenida en el informe y finalizar, en su caso, los trabajos que procedan para el cumplimiento de la normativa vigente. Todos los requerimientos efectuados han sido desatendidos.

Analizada la solicitud, cabe alegar las siguientes causas de exclusión e inadmisión:

a) Exclusión artículo 14.1 f) LTAIBG: Igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva.

No procede conceder el acceso a la información solicitada puesto que es de plena aplicabilidad el supuesto de exclusión previsto en el artículo 14.1 f) de la mencionada LTAIBG: igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

El informe ha sido aportado al procedimiento judicial que, actualmente, se sigue ante el Juzgado de instrucción número 12 de Palma de Mallorca, Diligencias Previas nº 1215/19.

EMAYA esgrime causas de limitación del procedimiento penal que no son aplicables: La causa de limitación del derecho de acceso a la información por poderse ver afectada la investigación de un ilícito penal, únicamente puede jugar en relación con los documentos que pudieran haberse generado, única y exclusivamente en sede de preparación de la defensa o dirección letrada en dicho procedimiento judicial, circunstancia que en el presente caso no concurre. Pero es evidente que vulnera la igualdad entre las partes el suministro de la información -la analítica que ha sustentado el informe- únicamente a una de las partes hurtándola a las restantes concurrentes en un procedimiento judicial abierto.

Adicionalmente, la realización de tal aportación sin conocimiento del juez podría afectar y entorpecer el procedimiento y tutela judicial.

b) Exclusión artículo 14.1 j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

El IGME considera, entre otras cuestiones, y como comunicó en escrito de 18 de mayo de 2021, que muchos de los datos obtenidos para este informe no nacen sólo del convenio entre EMAYA y el IGME, sino que nacen de proyectos y estudios que el IGME realizó en su calidad de Organismo Público de Investigación y, por tanto, la propiedad es únicamente del IGME.

Por su parte EMAYA recuerda que en el convenio de 17 de octubre de 2014, tercera, dos, se dice que los resultados obtenidos de este convenio “serán propiedad de las dos partes firmantes en la misma proporción en que se haya hecho el reparto económico”. El convenio de 2016 reproduce una cláusula similar.

Resulta contradictorio, por ello, desde una cláusula limitativa de la propiedad de la información que EMAYA esgrima la LTAIBG, ley que garantiza la divulgación de información a la que cualquiera puede acceder para que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan y realizar un escrutinio público. Porque se trata de una información sobre la que existe discrepancia acerca de si corresponde la titularidad a uno u otro organismo sobre la base del convenio firmado entre EMAYA y el IGME. Pero coincidiendo ambas partes en negar su carácter público al firmar los convenios de 2014 y 2016 cuyo apartado tercero tiene el siguiente título revelador: propiedad de los resultados, difusión y compromiso de confidencialidad.

En consecuencia, se trata de una información que no es de libre disposición y divulgación, cuyo acceso queda limitado por voluntad de las dos partes, incluida la reclamante, fijada en el

convenio. Mediante la reclamación planteada EMAYA suscita el incumplimiento del citado apartado tercero que firmó.

Procede, en consecuencia, la causa de exclusión artículo 14.1 j) LTAIBG sin que el presente procedimiento sea el cauce adecuado para dilucidar discordancias en lo que se refiere al alcance de los derechos de propiedad industrial e intelectual entre las partes.

c) Causa de inadmisión del artículo 18.1 b) LTAIBG.

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Es evidente que las analíticas realizadas y que han servido de base para la emisión del informe del IGME son informaciones subsumibles en la citada excepción al ser un soporte y apoyo para elaborar el informe “estudio del impacto que sobre las aguas subterráneas puede ocasionar el vertedero de Son Reus”.

d) Causa de inadmisión del artículo 18.1 c) LTAIBG.

En el escrito de EMAYA de 23 de junio de 2021 (páginas 3 y 4) se recoge una referencia a las analíticas realizadas de las que se solicita la información en formato editable.

Un mero repaso de las mismas permite comprobar que se trata de centenares o miles de mediciones en múltiples puntos por lo que, no cabe duda, resulta aplicable la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 c).

A efectos de dimensionar el alcance de la solicitud nos remitimos a las primeras 4 páginas del documento de solicitud de la información en el que se reconoce que: “En virtud de los compromisos asumidos en el Convenio, y en el marco de colaboración entre IGME y EMAYA, se realizaron por el IGME diversas campañas de muestreo de distintos parámetros que se citan a continuación:

☐ 37 campañas en los puntos de control + 6 campañas de muestreos verticales de caracterización hidroquímica y de metales pesados.

☐ 37 campañas de piezometría.

☐ 9 campañas en los puntos de control (calidad) de compuestos orgánicos, volátiles y semivolátiles.

Un total de 83 campañas en las que se analizaron 60 parámetros.

El concepto de reelaboración, según define la Real Academia de la Lengua deriva de la acción de reelaborar: “volver a elaborar algo”. Tal circunstancia puede resultar relevante cuando se trate de una ingente solicitud de información a desagregar que afecta a miles de fuentes, cada una de ellas respecto de decenas de meses. Lo que entra dentro de la excepción de “reelaboración” citada.

Adicionalmente, en algunos supuestos se requeriría una labor manual que supone una “cuasi reelaboración” a inadmitir también de acuerdo con la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 21/10/2019 (núm. recurso 29/2019). Esta sentencia desestima el recurso de apelación presentado por el CTBG frente a la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de fecha 13 de marzo de 2019, que estimó el recurso presentado frente a la resolución del CTBG, por entender que se está exigiendo una labor de elaboración de la documentación a facilitar al solicitante.

Y que la propia Audiencia Nacional lo califica posteriormente como “imposible”: “(...) la documentación requerida es tan voluminosa que resulta imposible proteger los intereses de terceros y resulta inviable garantizar esos intereses de todos los interesados (...)”.

En consecuencia, adicionalmente a la excepción de la reelaboración, se plantea otra situación distinta, lo que la Audiencia Nacional denomina “cuasireelaboración”, vinculada a la acción de eliminar o disociar los datos personales o confidenciales de toda la documentación elaborada durante el dilatado periodo y/o en relación a un alto número de personas, lo que en este caso alcanza, al menos, a los datos de las personas que han participado en la toma de muestras.

De acuerdo con lo expuesto, se solicita, que se proceda al archivo de la reclamación R100-005693.

5. El 29 de septiembre de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 3 de diciembre de 2021, con el siguiente contenido resumido:

PRIMERO.- Respecto de la representación que ostenta [REDACTED], respecto de EMAYA.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

En primer lugar, cabe que se manifieste que el [REDACTED] firma el resguardo de la presentación -no el escrito de reclamación formulado, que es suscrito, como este escrito de alegaciones, por quien ostenta la condición de Gerente de la Empresa Municipal d'Aigües i Clavegueram, S.A. (en adelante EMAYA)-. Es el acto de presentación lo que firma, y lo hace con firma digital de representante de la entidad.

En consecuencia, no cabe que se exija representación, cuando la firma del certificado digital, emitido por la Real Fábrica de Moneda y Timbre ya verifica que la ostenta (artículo 10.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

En cualquier caso, acompañamos los poderes para pleitos, en los que puede verificarse que [REDACTED] ostenta la condición de [REDACTED] de la entidad Empresa Municipal d'Aigües i Clavegueram, S.A.

Ninguna trascendencia tiene esa manifestación, pues, para la resolución del presente procedimiento.

SEGUNDO.- Sobre la aplicación de la Ley de Transparencia.

Tal y como ya pudo manifestarse al plantear la reclamación administrativa previa, el CSIC (anteriormente, el IGME) negó el acceso a la información, cuando por EMAYA se planteó en numerosas ocasiones partir de los derechos dimanantes de los convenios que se habían suscrito para la ejecución de lo que se vino en denominar el "Proyecto Mercurio, Fase I y Fase II".

La Administración no ofrece argumentos, sino que presenta excusas para tratar de no ofrecer los datos de los que dispone, y en virtud de los que ha emitido informes técnicos que vienen a vincular la gestión del vertedero de Son Reus con episodios de contaminación de las aguas subterráneas de los acuíferos ubicados en aquella zona.

Debemos insistir, en que el artículo 12 de la Ley de Transparencia regula el derecho de todas las personas de acceder a la información pública, entendida, según señala el artículo 13 del mismo texto legal, 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 consecuencia, la solicitud de acceso a la información se proyecta sobre la información que, como en el presente supuesto, ya existe, por lo que está en posesión del organismo que recibe la solicitud.

Los datos solicitados constituyen el fundamento sobre el que se asientan las conclusiones alcanzadas por diversos informes emitidos por el CSIC, y que resultan fundamentales para el ejercicio de la actividad de EMAYA.

En las alegaciones presentadas de adverso se hace referencia a dos causas de exclusión (artículo 14.1 f) y 14.1 j) de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, y dos causas de inadmisión (artículos 18.1.b) y 18.1. c) de la LTAIBG).

Con carácter previo debemos señalar que es criterio constante mantenido por Ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, recogido en el criterio interpretativo núm. 2, aprobado en 2015 en ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG en el sentido de que: “los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, podrán ser aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.”

Pues bien, para poder aplicar los límites previstos en el artículo 14 de la Ley de Transparencia, se requerirá realizar un análisis basado en el denominado test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite).

En el caso que nos ocupa, la Administración ha omitido realizar un análisis motivado -más allá de la expresión genérica aludiendo a los límites y causas de inadmisión expresados por la Ley- del interés que trata de salvaguardar con la opacidad mostrada respecto a los datos que han sido solicitados por EMAYA. De hecho, a fecha de hoy, esta mercantil continúa sin conocer el verdadero motivo que mueve a la Administración a omitir u ocultar los datos ofrecidos por las analíticas llevadas a cabo en la fase de muestreo.

En cambio, el interés público en la divulgación de esos datos es el concerniente al conocimiento de los elementos objetivos en los que la Administración fundamenta la expresión de un conjunto de opiniones científicas. Esas opiniones han sido aportadas por esa Administración a un procedimiento penal. Si no son aportados, no puede contrastarse la opinión emitida, ni tampoco puede hacerse un seguimiento y análisis de la evolución en el tiempo de los trabajos que está desarrollando EMAYA en el mismo ámbito de actuación sobre el que versan los informes.

En este sentido la Sentencia núm. 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo núm. 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015. O en términos, si cabe, más contundentes, la Sentencia núm. 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado

Central de lo contencioso-administrativo núm. 2 de Madrid, dictada en PO 38/2016. Y, especial relevancia alcanza la motivación de la Sentencia del Tribunal supremo de 16 de octubre de 2017 (recurso de casación núm. 75/2017).

1) Alegación respecto de la igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva.

Se hace referencia a las Diligencias Previas núm. 1215/19 seguidas en el ante el Juzgado de Instrucción número 12 de Palma, causa a la que también habíamos aludido en nuestro escrito de reclamación previa. No obstante, se alude a dicha causa de exclusión como si, en todo caso, se pudiera formular la misma por el mero hecho de existir en curso un proceso judicial.

Cabe señalar, en primer lugar, que IGME (CSIC) no es parte en ese procedimiento judicial, es evidente que desconoce el estado del proceso, y en cualquier caso, nunca podría ser el IGME o el CSIC quien establezca qué puede o no realizarse al hilo o al margen de dicho procedimiento.

A meros efectos dialécticos, ni si quiera existen investigados. En definitiva, lo que jamás podría suceder como consecuencia de la rendición de la documentación y datos solicitados es la afectación a interés legítimo alguno de dicha institución.

En consecuencia, no puede interpretarse que estamos ante la posibilidad de afectar al derecho a la tutela judicial efectiva de ningún interviniente en dicho proceso que, además, puede finalizar en un sobreseimiento y archivo de la investigación.

Por otro lado, no cabe manifestar, como se hace de adverso, que se pueda poner en peligro o entorpecer el procedimiento judicial en curso. Y ello porque esos datos que se están solicitando fueron obtenidos con carácter previo a la investigación judicial, y no en ocasión de la misma. En consecuencia, no se comprende en qué medida podría afectar al proceso penal y al resto de partes (si es que llegara a haber partes investigadas en dicho proceso) -a las que no se hurta de información alguna, habida cuenta de que lo máximo que podría ocurrir, es que EMAYA aportara, en su caso, los mencionados datos analíticos al proceso, ofreciendo la posibilidad al resto de intervinientes (insistimos, si los hubiera en un futuro) de valorar dichos datos resultantes de las analíticas realizadas, pudiendo alegar al respecto lo que a su derecho conviniera-. Es decir, es precisamente la negativa a facilitar esos datos, lo que hurtaría a los futuros intervinientes (si los hubiere en un futuro) en dicha investigación de los datos históricos obtenidos con las analíticas realizadas.

Nótese que sí se tiene constancia de que el IGME puso en manos de la instrucción los informes que, supuestamente, parten del resultado de dichos análisis, y sin embargo, no aportan los

resultados analíticos como anexos a dichos informes, lo que no deja de ser un proceder que denota falta del mínimo rigor exigible en la elaboración de ese tipo de documentos-.

Por otro lado, tal y como se manifestó, resulta imprescindible disponer de los datos históricos que ofrecen esas campañas, para poder determinar la evolución de la monitorización de los resultados analíticos constantes que se realizan en la zona, y que EMAYA precisa para poder continuar con la toma de decisiones que le permitan gestionar en condiciones adecuadas la instalación del vertedero.

Los datos solicitados no son opiniones, no son hechos acontecidos con ocasión de la investigación, no son, tampoco, datos que puedan ser alterados por la mercantil, pues los originales obran en poder del CSIC y de los laboratorios que realizaron dichas analíticas. En consecuencia, no se puede alterar, con la puesta a disposición de los mismos, ni la realidad, ni la actividad probatoria, ni la eventual participación de las partes en el proceso judicial, si se cierra la investigación judicial con investigados y/o procesados.

La formulación genérica de la existencia de un procedimiento judicial, no es admitida como motivo de exclusión por esa CTBG ante la que formulamos las presentes alegaciones. Así, en su Resolución de 28 de febrero de 2017 (R/0514/2016).

2) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

Es incomprensible que se aluda al convenio como base para sustentar esta alegación, de nuevo, puramente formal, que únicamente pretende sumar excusas para tratar de evitar ofrecer la información solicitada por esta empresa.

No señala en qué medida está concernido el secreto profesional -y de quién- o la propiedad intelectual o industrial, pues estamos ante datos obtenidos de unos muestreos, y no ante el análisis de los métodos y tecnologías conforme a los que se han obtenido los mismos. En consecuencia, dichas alegaciones no tienen ningún sustento. En este sentido, resulta oportuna la cita de lo expresado por la Resolución núm. 93/2019 de la CTBG.

Por otro lado, no cabe oponer secreto profesional con base en el contenido del Convenio en su día suscrito entre las partes, cuando el propio IGME fue el que denegó el acceso a la información por no encontrarse vigente dicho instrumento jurídico. De nuevo, se observa una contradicción evidente entre los motivos que ahora esgrime, y la posición exhibida cuando se resolvió sobre la solicitud de información.

Adicionalmente, si acudimos a la literalidad de las cláusulas del convenio, éstas ponen de manifiesto que las partes pueden hacer divulgación del resultado de los trabajos realizados con ocasión del proyecto. Así, si se hace cita completa de la cláusula a la que se acude de

adverso para tratar de sustentar la causa de exclusión del derecho de acceso a la información, es fácilmente apreciable la inexistencia de reserva de secreto profesional o propiedad intelectual e industrial.

Y, por último, resulta paradójico que aludan al secreto profesional cuando en el último informe emitido por el IGME con base en los datos obtenidos de las campañas realizadas, y que ha sido aportado al procedimiento penal, alcanza, entre sus conclusiones, la consistente en la necesidad de divulgar las consideraciones contenidas en sus informes, pues entiende que hay administraciones con competencias en la materia que deben conocer la situación para llevar a cabo las actuaciones e intervenciones procedentes.

3) Causa de inadmisión, por tratarse de información que tiene carácter auxiliar o de apoyo.

El artículo 18.1 LTAIBG indica que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: "b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas."

El CTBG ha entendido que nos encontramos en dicho supuesto cuando estamos ante una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, si se dan, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad. Este no resulta ser el caso, pues estamos ante datos objetivos, resultados de las analíticas realizadas en los muestreos llevados a cabo en el proyecto al que antes hemos aludido.

- Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. En el supuesto que nos ocupa, los resultados de las analíticas tienen entidad, en sí mismos considerados. Ofrecen información veraz sobre el estado de los acuíferos, que luego fue analizada y con base en la cual se dictaminó.

- Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. No se trata, propiamente, de información preparatoria. No es documentación que ilustre al órgano, sino la base fáctica y fundamental del ejercicio de las competencias del CSIC (antes IGME) cuando elaboró los informes.

- Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. No se trata de acto de comunicación alguno.

- Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Tampoco nos hallamos ante dicho supuesto.

4) Causa de inadmisión por la necesidad de elaborar o reelaborar (artículo 18.1.c) de la LTAIBG).

De nuevo, la generalidad con la que se presenta dicho argumento, sin concretar en qué modo habría de procederse a una reelaboración o “cuasireelaboración” de los datos solicitados, no permite que pueda tomarse en consideración dicha manifestación.

En cualquier caso, no se está solicitando que vuelvan a elaborarse las campañas para obtener nuevos datos. Únicamente se solicita que se pongan a disposición de EMAYA el resultado de unas analíticas que obran en poder del CSIC. El hecho de solicitarlos en un determinado formato, no constituiría motivo de inadmisión, sino en su caso, de solicitud por el órgano de la administración de un mayor período de tiempo para poder recopilar los mismos, si no se dispusiera de éstos en formato editable -hecho del que se tiene serias y fundadas dudas, si los mismos han sido tratados y han constituido la base de otros cálculos contenidos en los informes emitidos por el IGME-.

Tampoco se trata de documentación especialmente voluminosa, pues se encuentra informatizada con toda seguridad, y la actividad a desarrollar por el IGME se limitaría a recopilar los ficheros o archivos informáticos correspondientes. Tampoco es dable que tales datos estén mezclados con datos personales o confidenciales, toda vez que los resultados de las muestras solicitadas con toda seguridad se hallan en archivos no vinculados a la expresión de datos personales de quien realizó formalmente los trabajos de toma de muestras. Insistimos: no se solicitan los informes de la toma de muestras, sino la expresión de los resultados de las analíticas, que obran en archivos disociados los unos de los otros. El criterio interpretativo 007/2015, de 12 de noviembre de 2015, señala que conviene diferenciar el motivo de inadmisión al que se alude de adverso, de otras circunstancias que no cabe oponer al acceso.

Por todo lo expresado, tampoco puede apreciarse este segundo motivo de inadmisión alegado de contrario.

En consecuencia, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, SOLICITO, tenga por presentado este escrito, y por realizadas las manifestaciones en el mismo contenidas y, en su virtud, se estime la reclamación presentada y se inste a CSIC a remitir a EMAYA la información señalada en el expositivo III de la reclamación formulada, y que consiste en los datos obtenidos a raíz de los muestreos realizados por el IGME en distintas campañas desarrolladas

en ejecución del “PROYECTO MERCURIO FASE I y FASE II” en las inmediaciones del vertedero de Son Reus.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.a\) de la LTAIBG⁴](#) 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 Gobierno⁵](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁶](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁷](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información Pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13. *“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”*.

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *“formato o soporte”*. A la vez, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza *“pública”* de las informaciones: (a) que se encuentren *“en poder”* de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *“en el ejercicio de sus funciones”*.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. Con carácter preliminar debemos analizar dos cuestiones planteadas por la Administración que inciden directamente en la admisibilidad de la reclamación presentada y en la aplicabilidad de la LTAIBG al caso planteado, referidas a la falta de legitimación para reclamar, en el primer caso, y a la aplicación del régimen jurídico de las relaciones interadministrativas

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

contemplado en la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público](#)⁸, en el segundo.

a) Por lo que respecta a la falta de legitimación de la representación de EMAYA para interponer la reclamación, consta en el expediente el poder de representación de esta empresa a favor de [REDACTED]. De manera que al haber quedado acreditada la representación en los términos contemplados en el artículo 5 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁹, no cabe apreciar, en consecuencia, falta de legitimación en el caso que nos ocupa.

b) En cuanto a la aplicación de la LTAIBG, la Administración deniega el acceso argumentando que *"resulta de aplicación el artículo 141.1 e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y no la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno"*. Como ha quedado reflejado en los antecedentes, la Administración sostiene que *"La Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 7, en el procedimiento ordinario 26/2020 nº 99/2021, de 1 de julio de 2021, concluye, respecto a las solicitudes realizadas entre Administraciones Públicas al amparo de la Ley 19/2013, que resulta de aplicación el artículo 141.1 e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que establece que: "las Administraciones Públicas deberán [...] facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia"*.

Con carácter preliminar debemos advertir que la sentencia a la que alude la Administración en la resolución recurrida no es firme. En efecto, mediante Diligencia de Ordenación del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7, del pasado 28 de julio de 2021, se admitió el recurso de apelación interpuesto por esta Autoridad Administrativa Independiente frente a la precitada Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 7, de 1 de julio de 2021, dictada en el procedimiento ordinario 26/2020 nº 99/2021, precisamente, por la disconformidad con la interpretación sobre el alcance de la LTAIBG realizada por la sentencia.

En este sentido, hemos de rechazar el argumento esgrimido por la Administración dado que, por una parte, el régimen de suministro de información contemplado en la LRJSP tiene sus propias características específicas, no siendo de aplicación a las solicitudes de acceso a la información planteadas al amparo del artículo 17 y siguientes de la LTAIBG; y, por otra parte,

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

supone una interpretación restrictiva del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG.

Con relación a la primera de las cuestiones apuntadas, cabe poner de manifiesto que los principios de colaboración y cooperación desarrollados en los artículos 141 y siguientes de la LRJSP responden básicamente (en la línea de la jurisprudencia constitucional) a la necesidad de reforzar las relaciones entre Administraciones Públicas en general y entre Administraciones Públicas que ejercitan competencias concurrentes en particular, es decir, normalmente las Administraciones territoriales, dado que es este último supuesto el que puede dar lugar a más problemas de concurrencia competencial. De ahí también que este principio de colaboración admita numerosas excepciones, en particular cuando se solicita información. En este sentido puede sostenerse que la obligación de información del artículo 141 LRJSP está sometida a numerosas restricciones que encuentran su fundamento último precisamente en esa concurrencia competencial entre Administraciones territoriales, en la medida en que permite que la Administración requerida pueda oponerse a entregar esta información cuando no esté facultada para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica o no disponga de medios suficientes para ello o incluso cuando teniéndolos pueda causar un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones y también cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. En último término, tampoco existe ninguna garantía administrativa o judicial que permita un control “a posteriori” sobre la concurrencia o no de las circunstancias que permiten denegar la información solicitada: simplemente se exige que la negativa a prestar la asistencia se motive suficientemente. Esta regulación, insistimos, tiene una lógica que responde a la necesidad de que Administraciones con competencias concurrentes puedan colaborar entre ellas suministrándose información. Carece de sentido que esta regulación pueda aplicarse a las relaciones entre el IGME y una Empresa del Sector Público Local que quiere saber los resultados de unas analíticas realizadas por dicho Instituto y que han servido de base para la emisión de un informe recibido por la Empresa. En definitiva, como puede apreciarse, nos encontramos ante una obligación de suministrar información entre Administraciones Públicas cuyas características difieren sustancialmente del derecho de acceso a la información pública recogido en la LTAIBG y cuya finalidad también es muy diferente.

Respecto de la segunda cuestión, valga señalar que la interpretación restrictiva del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que realiza la Administración en el sentido de considerar que no se aplica a las relaciones entre el IGME y la empresa pública local EMAYA resulta contradictoria con la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 en la que

indica 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". Criterio que se reitera en la sentencia del nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación 577/2019, donde afirma 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"*. Si bien es cierto que esta doctrina se refiere, en particular, a los límites de derecho de acceso a la información pública o a las causas de inadmisión de la solicitud de información pública, no lo es menos que el fundamento en el que se apoya, una concepción amplia del derecho de acceso a la información pública ligado al principio de rendición de cuentas, es igualmente aplicable a la titularidad y al ejercicio del derecho de acceso. Derecho de acceso que se reconoce, por otro lado, tanto a personas físicas como a personas jurídicas: recordemos efectivamente que el tenor literal del artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de acceso a la información pública a "todas las personas" sin distinción alguna de si se trata de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

En virtud de lo expuesto, debemos rechazar la causa de inadmisibilidad invocada por la Administración.

4. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide acceso a *"las analíticas que han servido de base para el informe final "estudio del impacto que sobre las aguas subterráneas puede ocasionar el vertedero de Son Reus"*.

La Administración, en fase de reclamación, invoca dos causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información, las comprendidas en las letras b) y c) del artículo 18.1 LTAIBG y dos límites de los previstos en el artículo 14.1 LTAIBG, en concreto, los referentes a la *"igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva"* –letra f)- y *"el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial"* –letra j)-. En primer lugar, examinaremos las causas de inadmisión contempladas en el artículo 18.1, dado que determinan la procedencia de analizar la aplicación de los límites.

5. La primera causa de inadmisión invocada por la Administración consiste en que el objeto de la solicitud se trata de información de "carácter auxiliar o de apoyo" –artículo 18.1.b) LTAIBG-.

Para valorar la conformidad de la causa de inadmisión invocada con la LTAIBG es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde su preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que (i) son titulares todas las personas, (ii) podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y (iii) solamente se verá limitado en aquéllos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo, como ya hemos indicado en el anterior FJ 3.b, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...)* *“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.”*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que la razón determinante de su aplicación es *“la condición auxiliar o de apoyo de la información”*, y no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada en el precepto (*“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos*

administrativos”) un mero elenco de ejemplos que no implica que los así rotulados resulten siempre concernidos por ello. Tomando como base esta premisa, se indica que se podrá inadmitir una solicitud de información en virtud de la causa que nos ocupa cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias”:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que determina la correcta aplicación de la causa de inadmisión, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

En definitiva, como sostiene la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017:

“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

De acuerdo con lo expuesto, procede valorar si la motivación invocada razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de las mencionadas características cualitativas en la información solicitada. Tal y como consta en los antecedentes, las razones aducidas para sustentar la negativa a conceder el acceso se concretan en que la información solicitada se trata de “un soporte y apoyo” para elaborar el informe “*Estudio del impacto que sobre las aguas subterráneas puede ocasionar el vertedero de San Reus*” que fue entregado al hoy reclamante.

A juicio de este Consejo, la argumentación de la Administración resulta convincente. Como se ha expuesto, la aplicación de la causa de inadmisión no se puede hacer depender de la denominación o la calificación que el sujeto obligado haga de la información sino de su verdadera naturaleza. En este sentido, consideramos que las analíticas realizadas únicamente contienen información de base, preparatoria de un texto final que conforma el informe definitivo elaborado por el IGME que, por lo demás, es trasladado al hoy reclamante en cumplimiento del convenio de colaboración suscrito entre ambos. De este modo, apreciando que concurre la causa de inadmisión, procede desestimar la reclamación planteada sin entrar en el análisis de las restantes alegaciones formuladas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por la EMPRESA MUNICIPAL D'AIGÜES I CLAVEGUERAM, S.A. (EMAYA) frente a la resolución del CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC), del MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, de fecha 14 de julio de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁰](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, 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 octubre¹¹](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>