



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0470/2017 y RT/0473/2017

26/07/2018

**ASUNTO: Resolución de Reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**

En respuesta a las Reclamaciones con números de referencia RT/0470/2017 y RT/0473/2017 presentadas por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito de 16 de octubre de 2017 el hoy reclamante formuló a la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura la siguiente solicitud de acceso a la información con relación al abastecimiento de agua potable de Cíjara, en el término municipal de Alía -Cáceres-:

*Primero.- El documento, con registro de entrada en la Consejería de Sanidad Políticas Sociales y procedente de la Consejería de Economía e Infraestructuras, solicitando el informe Sanitario relacionado con el proyecto de nueva captación de agua, localizada en el embalse de Cíjara, para abastecimiento del Poblado de Cíjara.*

*Segundo.- El informe sanitario emitido por la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales sobre el proyecto de nueva captación de agua, localizada en el embalse de Cíjara, para abastecimiento del Poblado de Cíjara.*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



*Tercero.- Las razones por las que la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales permitió que el nuevo sistema de abastecimiento para el Poblado de Cijara comenzara a prestar servicio el 29 de noviembre de 2016 (fecha confirmada por los vecinos, aunque el solicitante no pudo comprobarlo personalmente hasta la semana del 5 de diciembre de 2016), sin disponer previamente de Informe Sanitario Favorable sobre el Proyecto de este nuevo sistema de abastecimiento, el cual no fue emitido hasta el 16 de mayo de 2017, y sin realizarse un análisis completo de agua hasta el 22 de marzo de 2017*

Finalmente, indica que, en virtud del artículo 22.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno - desde ahora, LTAIBG-, la información solicitada, así como cualquier tipo de notificación, se realice a través de medios electrónicos.

Transcurrido el plazo aludido en el artículo 24.2 de la LTAIBG sin haber obtenido contestación expresa a su previa solicitud, el interesado la entiende desestimada por silencio administrativo y, en consecuencia, por escrito registrado en esta Institución el 23 de noviembre de 2017 interpone una reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG a la que se asigna por esta Institución el número de referencia RT/0470/2017.

2. En paralelo a lo descrito hasta ahora, mediante escrito registrado el 18 de octubre en la Consejería de Economía e Infraestructuras de la Junta de Extremadura, el hoy reclamante plantea la siguiente solicitud de acceso a la información:

*Primero.- El documento, con registro de salida de la Consejería de Economía e Infraestructuras y dirigido a la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales, solicitando el Informe Sanitario relacionado con el Proyecto de nueva captación de agua, localizada en el embalse de Cijara, para abastecimiento del Poblado de Cijara.*

*Segundo.- El Informe Sanitario recibido por la Consejería de Economía e Infraestructuras desde la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales sobre el Proyecto de nueva captación de agua, localizada en el embalse de Cijara, para abastecimiento del Poblado de Cijara.*

*Tercero.- Las razones por las que la Consejería de Economía e Infraestructuras permitió que se iniciaran las obras de construcción del nuevo sistema de abastecimiento para el Poblado de Cijara, además de consentir que este sistema comenzara a prestar servicio, sin disponer previamente de Informe Sanitario Favorable sobre el Proyecto de este nuevo sistema de abastecimiento.*

Transcurrido el plazo mencionado en el artículo 24.2 de la LTAIBG sin haber obtenido contestación expresa a su previa solicitud, el interesado la entiende desestimada por silencio administrativo y, en consecuencia, por escrito registrado en esta Institución el 23 de noviembre de 2017 interpone una reclamación al



amparo del artículo 24 de la LTAIBG a la que se asigna por esta Institución el número de referencia RT/0473/2017.

3. El 27 de noviembre de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se trasladó a la Secretaría General de Administraciones Públicas de la Junta de Extremadura el expediente de referencia, a fin de que en el plazo de quince días, por el órgano competente, se formularan las alegaciones que se estimasen por convenientes, aportando, asimismo, toda la documentación en que fundamentar las posibles alegaciones que se hubiesen planteado.

A través de un correo electrónico de 21 de diciembre de 2017, el reclamante traslada a esta Institución copia de la *Resolución del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública, formulada por [REDACTED], al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de 18 de diciembre de 2017* de la Directora General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura en virtud de la cual se inadmite la solicitud de acceso en el caso de la solicitud de información que ha dado lugar a nuestra Reclamación con número de referencia RT/0470/2017.

En la fecha en la que se dicta la presente resolución, no se ha recibido en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contestación a la petición de alegaciones formulada a la Junta de Extremadura el pasado 27 de noviembre de 2017.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. Asimismo, en desarrollo de lo previsto en el artículo 24.6 de la LTAIBG, en relación con el apartado 2 de su Disposición adicional cuarta, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Junta de Extremadura (Consejería de Hacienda y Administración Pública) han suscrito un Convenio para el traslado a este Consejo del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.



3. Una vez que se han precisado las reglas sobre competencia orgánica para dictar esta Resolución, corresponde en primer lugar referirnos a la acumulación de las Reclamaciones con números de referencia RT/0470/2017 y RT/0473/2017. De acuerdo con los antecedentes que obran en el expediente, sumariamente reseñados en esta Resolución, se advierte (i) que el sujeto reclamante coincide en ambas reclamaciones; (ii) el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el órgano que ha de tramitar y resolver las dos Reclamaciones interpuestas; y, finalmente, (iii) el objeto de las mismas se circunscribe a documentos relacionados con la misma actividad en todos los casos; de hecho, se trata de los mismos documentos: una solicitud de informe y un informe sanitario.

Abundando en este último aspecto, como puede apreciarse del tenor literal de las solicitudes de acceso formuladas los días 16 de octubre y 18 de octubre de 2017, ambas tienen un objeto o contenido idéntico pero se dirigen a dos Consejerías distintas. Si atendemos a su tenor literal debemos advertir que en el caso de los epígrafes primero y segundo de ambas solicitudes la petición es cruzada entre las Consejerías de referencia. De este modo, si acudimos al concepto de información pública definido en el artículo 13 de la LTAIBG, así como a lo previsto en el artículo 19.4 sobre la regla de autor de la información, cabe advertir que la información solicitada obrará en poder de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales dado que, por una parte, el Oficio de solicitud de informe sanitario con registro de salida de la Consejería de Economía e Infraestructuras y registro de entrada en aquélla habrá sido elaborado por la misma al efectuar dicho registro; mientras que, por otra parte, el informe sanitario solicitado habrá sido elaborado por la reiterada Consejería de Sanidad y Políticas Sociales.

De lo anterior, y en aras al cumplimiento del principio de economía procesal, por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se considera cumplido el requisito material de "identidad sustancial o íntima conexión" entre todas ellas al que alude el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que procede su acumulación y la tramitación conjunta de las dos reclamaciones mencionadas. Y ello sin perjuicio, claro está, de resolver cada una de las cuestiones planteadas según prescribe el artículo 119 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

4. Por lo que respecta al fondo del asunto planteado en la misma cabe advertir que su objeto incide sobre tres ámbitos específicos. De este modo, siguiendo igual sistemática que la empleada en las originarias solicitudes de acceso a la información debemos comenzar examinando la primera de las cuestiones suscitadas, relacionada con el acceso por una parte, y siguiendo un criterio cronológico, al documento con registro de entrada en la Consejería de Sanidad y Política Sociales, procedente de la Consejería de Economía e Infraestructuras, solicitando el informe sanitario relacionado con el proyecto de nueva captación de agua para abastecimiento del Poblado de Cijara y, por otra parte, al documento con registro de salida de la Consejería de Economía e Infraestructuras dirigido a la



referida Consejería de Sanidad y Políticas Sociales con el contenido señalado anteriormente.

En realidad, cabe sostener razonablemente que el primero de los documentos solicitados engloba al formulado en la solicitud de 18 de octubre, dado que el documento contendrá el registro de entrada en la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales y el registro de salida de la Consejería de Economía e Infraestructuras.

a) Como figura en la *Resolución del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública, formulada por* [REDACTED], *al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de 18 de diciembre de 2017* de la Directora General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura la misma se inadmite, en lo que ahora interesa, por aplicación de lo previsto en el artículo 15.4.b) de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. Esto es, información «que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas». Esto es, la causa de inadmisión de solicitudes de información prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

Corresponde, en consecuencia elucidar si en el objeto material de la solicitud de acceso a la información concurre la causa de inadmisión de referencia.

b) El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG, ha elaborado el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/006/2015, de 12 de noviembre [[http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)], en el que se delimita el alcance de la noción de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, pudiendo señalarse, en lo que ahora interesa, las siguientes consideraciones generales.

En primer lugar, según ha afirmado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, «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», de manera 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.



En segundo lugar, teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b) -y en igual sentido la redacción del artículo 15.4.b) de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura- es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar precitada la causa de inadmisión.

Finalmente, en tercer lugar, el Consejo de Transparencia entiende que 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, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; (iii) cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; (v) cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Como puede apreciarse, en definitiva, el artículo 18.1 LTAIBG enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información configuradas como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de esta premisa, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica tradicional de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de una “*información auxiliar*” o “*de apoyo*” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

c) Recordemos que el objeto concreto de la solicitud de referencia consiste en obtener el «documento con registro de entrada» en la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales procedente de la Consejería de Economía e Infraestructuras, solicitando un informe sanitario relacionado con un proyecto de captación de agua para abastecimiento del Poblado de Cijara. Esto es, el objeto de la solicitud no es ni más ni menos que el Oficio de la Consejería de Economía e Infraestructuras en virtud del cual se solicita a la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales la emisión del informe previsto en el artículo 13.1 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 a tenor del cual «[e]n todo proyecto de construcción de una nueva captación, conducción, ETAP, red de abastecimiento o red de distribución (con una longitud mayor a 500 metros), depósito de la red de distribución o remodelación de lo existente, la autoridad sanitaria elaborará un informe sanitario vinculante, antes de dos meses tras la presentación de la documentación por parte del gestor».



Centrado en estos términos el objeto de la pretensión, lo cierto es que ha de estimarse la reclamación planteada en este punto concreto. En efecto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede compartir el criterio de la administración autonómica en el sentido de configurar dicho Oficio como "información auxiliar o de apoyo" en los términos del artículo 18.1.b) de la LTAIBG. No puede considerarse que el mismo se trate de una mera comunicación interna que no constituye trámite del procedimiento. Por el contrario, cabe apreciar que el Oficio de referencia se configura como una solicitud de informe entre Consejerías de una misma administración pública en aplicación de una norma de Derecho Positivo, documento en el que, además del objeto concreto de la solicitud y su destinatario, figurará la constancia de su número y fecha de entrada en los términos del artículo 16.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, en iguales términos, el hoy derogado artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

En definitiva, corresponde declarar el derecho de acceso del hoy recurrente al Oficio procedente de la Consejería de Economía e infraestructuras recibido en la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales en virtud del cual se solicita la emisión del informe sanitario de referencia en el que consten los registros de salida de aquella Consejería y entrada en ésta.

5. En segundo lugar, por lo que se respecta a la solicitud cuyo objeto consiste en obtener acceso al Informe Sanitario emitido por la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales sobre el proyecto de nueva captación de agua, localizada en el embalse de Cíjara, para abastecimiento del Poblado de Cíjara, cabe advertir que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre una solicitud idéntica en nuestra anterior resolución con número de referencia RT/0320/2017.

En efecto, en el Fundamento Jurídico 6 de dicha Resolución, tras poner de manifiesto que el informe previsto en el artículo 7.3 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, se trata de "información pública" a los efectos de la LTAIBG - dado que en él se cumplen los dos requisitos requeridos por el artículo 13 de dicha Ley, esto es, tratarse de información elaborada en el ejercicio de las competencias atribuidas a la administración autonómica sanitaria y de información elaborada por una Comunidad Autónoma, sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG a tenor de lo dispuesto en su artículo 2.1.a)-, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluía estimando la reclamación en ese aspecto concreto.

De acuerdo con ello, en definitiva, debemos remitirnos en este caso concreto a lo ya formulado en aquella resolución RT/0320/2017 y, en consecuencia, estimar la reclamación planteada en este punto concreto.



6. Finalmente, en cuanto respecta a la solicitud contenida en los epígrafes tercero de las solicitudes de acceso de 16 y 18 de octubre de 2017, tomando como premisas el reconocimiento del derecho de acceso a la información y la definición de “información pública” contempladas en los artículos 12 y 13 de la LTAIBG, y según ha quedado acreditado en los antecedentes de esta resolución, cabe advertir que el reclamante no ha solicitado, en sentido estricto, información pública sobre una materia sino, por el contrario, el posicionamiento de un órgano administrativo ante una posibilidad de actuación alternativa en un concreto sector material.

Esto es, el tenor literal de la redacción de las preguntas formuladas permite concluir que, más que información pública, lo que se solicita de la administración es una valoración subjetiva o un posicionamiento de la misma respecto de un asunto específico. En efecto, más parece que estemos en presencia de la búsqueda de un juicio de valor de la administración pública por el ahora reclamante a propósito de la forma de gestionar una determinada política pública que ante una petición de información sobre contenidos o documentos específicos.

Por lo tanto, y de acuerdo con el criterio mantenido por este Consejo en anteriores pronunciamientos -reclamaciones con números de referencia R/0066/2015, de 17 de junio, R/0067/2015, de 29 de mayo, RT/0129/2016, RT/0131/2016, RT/0132/2016, RT/0266/2016, RT/0458/2017 y RT/0459/2017- cabe concluir que el objeto de la solicitud no puede considerarse como “información pública” a los efectos de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG y, en consecuencia, procede desestimar la Reclamación planteada con relación a este punto específico.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO.- ESTIMAR PARCIALMENTE** las Reclamación presentada por [REDACTED], y declarar su derecho de acceso a la información pública en los términos y con relación a la descrita en los Fundamentos Jurídicos 4 y 5 de esta Resolución.

**SEGUNDO.- INSTAR** a la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura a que, en el plazo de 15 días facilite la información descrita en los Fundamentos Jurídicos 4 y 5 al hoy reclamante, remitiendo a este Consejo en igual plazo copia de la información trasladada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de



la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda

