



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
29/10/2020
EIXIDA NÚM. 28168

Ajuntament d'Alcoi
Sr. alcalde-president
Pl. d'Espanya, 1
Alcoi - 03801 (Alacant)

=====

Ref. queixa núm. 1903853

=====

Assumpte: accés a la informació pública. Manca de resposta.

Sr. alcalde-president,

D'acord amb el que estableix la Llei de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de desembre, del Síndic de Greuges, en el seu títol III, formulem la següent resolució:

1. Relat de la tramitació de la queixa i antecedents.

Amb data 2 de novembre de 2019 es va presentar en aquesta institució un escrit signat pel Sr. (...), en nom i representació de la Colla Ecologista La Carrasca-Ecologistes en Acció d'Alcoi, que va ser registrat amb el número indicat més amunt.

Com sap, aquesta institució va tramitar l'expedient de queixa de referència amb el número 201809350, que va tenir per objecte la petició formulada per l'interessat en data 11 de juliol de 2018 d'accés a «les còpies certificades dels comptes de pèrdues i guanys i dels Balanços de situació presentats anualment per l'empresa concessionària del servei de proveïment d'Aigües d'Alcoi de de 2001 fins a 2018».

Després de la tramitació de l'expedient de queixa, vam considerar oportú recomanar a aqueixa Administració local, en data 15 de maig de 2019, que:

(...) s'extremen al màxim en el compliment dels deures legals que es deriven de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, tot conferint l'accés a la informació pública sol·licitada de forma immediata, o resolent expressament la seua denegació o límit directament a l'interessat, amb resolució de totes les qüestions plantejades.

L'acceptació per part de l'Ajuntament d'Alcoi de la recomanació emesa pel Síndic de Greuges va determinar el tancament de l'expedient de queixa.

No obstant això anterior, en data 2 de novembre de 2019 l'interessat va presentar un nou escrit davant d'aquesta institució, en el qual exposava:

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 29/10/2020	Pàgina: 1
C/ Pascual Blasco, 1 03001- ALACANT Tel. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax: 965 93 75 54 www.elsindic.com correu electrònic: consultas_sindic@gva.es		

«El 15/09/2019 vam rebre una notificació de l'Ajuntament d'Alcoi, a la qual s'adjuntava un ofici d'Aqualia i el balanç i el compte de pèrdues i guanys de 2018 de l'empresa concessionària del Servei de Proveïment d'Aigües d'Alcoi. En l'escrit signat per la regidora delegada de Compres i Contractació, (...), s'indicava que "quan es reba la documentació dels anys anteriors li l'anirem remetent". Així mateix, l'escrit d'Aqualia, que duia data de 2 d'agost de 2019, informava que *"en las próximas semanas iremos preparando los de años anteriores, salvo indicación en contra por su parte"*. Adjuntem l'esmentat document.

(...) A hores d'ara, han transcorregut ja 3 mesos des de la data de l'ofici d'Aqualia (13 setmanes), sense que hàgem rebut els balanços i els comptes de pèrdues i guanys dels anys anteriors. Tot i les gestions dutes a terme per la vostra institució i l'acceptació de la recomanació per part de l'Ajuntament d'Alcoi, han transcorregut ja quasi 16 mesos des de la nostra sol·licitud d'informació inicial i només hem aconseguit rebre la documentació d'un dels 18 anys sol·licitats, la qual cosa representa un incompliment injustificable de la legislació de transparència i bon govern».

En considerar que la queixa reunia els requisits exigits per la llei reguladora d'aquesta institució, va ser admesa a tràmit. En aquest sentit, i a fi de contrastar l'escrit de queixa, sol·licitarem informe a l'Ajuntament d'Alcoi en data 14 de novembre de 2019.

Davant de la tardança a rebre la informació sol·licitada, amb dates 30 de desembre de 2019 i 10 de febrer de 2020, es va reiterar la petició d'informe cursada a l'Ajuntament d'Alcoi.

Amb data 28 de febrer de 2020 va tenir entrada en el registre d'aquesta institució l'informe emés per aquella Administració, en el qual s'exposava:

En resposta al requeriment del Síndic de Greuges, de 30/12/2019, eixida núm. 31402, relatiu a la queixa núm. 1809353 (Assumpte: accés a la informació pública. Manca de resposta), us trametem, adjunts, els informes, facilitats per l'empresa concessionària del Servei d'Aigua Potable a Alcoi, relatius al compte de pèrdues i guanys i balanç de situació de la unitat independent del Servei de Proveïment d'Aigua d'Aqualia Alcoi, corresponents als exercicis 2015, 2016 i 2017.

Alhora, us informem que estem preparant la resta de la documentació, la qual us trametem tan aviat com disposem d'ella.

Una vegada rebut l'informe, el vam traslladar al promotor de la queixa a fi que, si ho considerava oportú, hi presentara escrit d'al·legacions, cosa que va fer i va ratificar íntegrament el seu escrit inicial. Davant del contingut de l'informe emés, el promotor de l'expedient va exposar en el seu escrit d'al·legacions, de data 3 d'abril de 2020, que:

Hem rebut, en efecte, els balanços i els comptes de pèrdues i guanys del Servei Municipal d'Aigües corresponents als exercicis 2015-2017. No obstant això, encara no se'ns han tramés els de la major part dels anys que havíem sol·licitat (estan pendents des de 2001 fins a 2014).

Una vegada transcorregut un període de temps suficient perquè s'haguera recopilat la informació sol·licitada per l'interessat, a la qual encara no se li havia donat accés, ens dirigírem novament a l'Administració en data 20 de maig de 2020 a fi de sol·licitar la remissió d'un nou informe pel qual es confirmara que s'havia atés, amb caràcter complet i exhaustiu, la sol·licitud d'accés a la informació formulada pel promotor de l'expedient, en els termes marcats per la legislació vigent.

Amb data 17 de juliol de 2020 va tenir entrada en el registre d'aquesta institució l'informe remés per l'Ajuntament d'Alcoi en el qual s'exposava:

En resposta al requeriment del Síndic de Greuges, de data 01/07/2020, eixida núm. 14104, relatiu a la queixa núm. 1903853 (Assumpte: accés a la informació pública. Manca de resposta a la queixa formulada pel (...), en nom i representació de la Colla Ecologista La Carrasca-Ecologistes en Acció), us trametem, adjunt, l'informe elaborat per l'empresa concessionària del Servei d'Aigua Potable a Alcoi, de data 10/06/2020.

Alhora, us comuniquem que aquest informe s'ha posat a disposició dels Serveis Jurídics Municipals, als efectes del seu estudi.

No obstant això anterior, no s'acompanyava cap informació o documents a aquesta comunicació.

Malgrat les gestions telefòniques informals realitzades amb aqueix Ajuntament perquè es remetera la documentació esmentada, no vam aconseguir que l'informe s'enviara.

Atesa aquesta situació, amb data 13 d'agost de 2020 ens vam dirigir per escrit novament a l'Ajuntament d'Alcoi per sol·licitar la remissió de l'informe emés per l'empresa concessionària del servei d'aigua potable d'Alcoi, en data 10 de juny de 2020, al qual es feia referència en l'informe municipal.

Així mateix, sol·licitarem la remissió d'una còpia de l'informe jurídic emés pels serveis jurídics municipals davant del contingut d'aquell informe de la concessionària, com també una còpia de qualssevol altres acords o resolucions que s'hagueren adoptat com a resultat d'aquests.

Amb data 3 de setembre de 2020 va tenir entrada en el registre d'aquesta institució l'escrit de resposta emés per l'Ajuntament d'Alcoi.

Cal fer constar, arribats a aquest punt, que aquest escrit de resposta consisteix, exclusivament, en la remissió de l'informe elaborat per l'empresa concessionària del servei d'aigua potable d'Alcoi (Aqualia), de data 10 de juny de 2020, i que aquest escrit no havia d'anar precedit de cap informe elaborat per l'Administració local a què el Síndic de Greuges es va dirigir i respecte de l'actuació de la qual versava el present expedient de queixa.

En conseqüència, l'Administració donava exclusivament una resposta parcial al nostre escrit d'ampliació d'informació de data 13 d'agost de 2020. No s'hi aportava cap informació sobre els informes elaborats pels serveis jurídics municipals davant del contingut del document de l'empresa concessionària, ni s'oferia informació ulterior sobre els acords o decisions que s'hagueren adoptat atenent al contingut de tots dos informes.

Una vegada rebut l'informe, el vam traslladar al promotor de la queixa a fi que, si ho considerava oportú, hi presentara escrit d'al·legacions, cosa que va fer en data 4 de setembre de 2020 i va ratificar íntegrament el seu escrit inicial.

2. Fonamentació legal

Arribats a aquest punt, i després de la detinguda lectura de l'escrit inicial de queixa, de l'informe remès per l'Administració i de les al·legacions presentades pel ciutadà, resolem la present queixa amb les dades que consten en l'expedient.

L'objecte del present expedient de queixa, tal com va quedar definit en els nostres escrits d'admissió a tràmit i petició d'informe a l'Ajuntament d'Alcoi, està integrat per la falta de compliment que, segons exposava l'interessat en el seu escrit inicial de queixa, s'estaria produint per part d'aqueixa Administració a l'hora de donar compliment efectiu a la recomanació emesa pel Síndic de Greuges (i acceptada per l'Ajuntament) en el marc de l'expedient de queixa 201809350.

Com hem exposat en els antecedents de l'expedient, en la resolució dictada en el nostre anterior expedient de queixa 201809350 es va recomanar a l'Ajuntament d'Alcoi, en essència, que resolguera de manera expressa la sol·licitud d'accés a informació pública plantejada pel promotor de l'expedient, ja siga concedint aquest accés, ja siga exposant les causes que considerara concurrents per a denegar-lo o limitar-lo.

Malgrat els diversos escrits dirigits a aqueixa Administració en el marc del present expedient, en què sol·licitàvem la remissió dels acords i resolucions dictats davant de la sol·licitud presentada per l'interessat i la informació subministrada per l'empresa concessionària del servei de subministrament d'aigua potable a l'Ajuntament d'Alcoi, no hem obtingut una resposta clara i precisa en la qual aquesta institució siga informada de la resolució dictada en l'expedient tramitat per aqueixa Administració.

Per contra, de la lectura dels documents que integren l'expedient de queixa es dedueix que la sol·licitud de l'interessat no ha rebut una resposta completa i expressa d'aqueixa Administració local.

En efecte, la remissió a l'interessat, a través de l'expedient de queixa tramitat pel Síndic de Greuges, d'una còpia de la resposta donada per l'empresa concessionària del servei de subministrament d'aigua potable, expressant la seua posició sobre el possible accés a la informació sol·licitada, no satisfà el deure que competeix a aqueixa Administració d'atendre les sol·licituds que li formulen els ciutadans i, el que és més important, el deure d'oferir-los una resposta motivada a les sol·licituds que en aquests escrits es plantegen.

Tal com ha repetit aquesta institució fins a la sacietat en les resolucions que emet sobre aquesta qüestió, l'Administració està obligada a donar una resposta expressa a les peticions que li formulen els ciutadans, i ha de dictar una resolució i notificar-la als interessats, en tots els procediments, qualsevol que siga la seua forma d'iniciació (art. 21 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques).

En aquest sentit, convé destacar que, tant l'article 20.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, com l'article 17.1 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, estableixen el termini d'un mes per a resoldre les sol·licituds d'informació presentades pels ciutadans.

És molt important respectar aquest termini, ja que, en cas contrari, la informació pública sol·licitada pot perdre interès o utilitat. No cap, per tant, retardar la contestació i permetre el pas de diversos mesos sense respondre res al sol·licitant d'informació.

I, tot això, sense perjudici de respectar també els límits legals al dret d'accés que estan previstos en totes dues lleis. És a dir, si l'Administració considera que existeix alguna limitació legal del dret d'accés (arts. 14 i 15 de la Llei 19/2013) o alguna causa d'inadmissió (article 18 Llei 19/2013) que hi resulta d'aplicació, ha de dictar i notificar dins d'aquest termini d'un mes una resolució motivada en què explique les raons que impedeixen l'accés a la informació pública sol·licitada (art. 20.2 de la Llei 19/2013 i 17.4 de la Llei 2/2015). Si l'Administració no té la documentació sol·licitada o aquesta no existeix, ha de resoldre en aquest sentit i notificar-li-ho al sol·licitant.

El que no és acceptable, en cap cas, és la inacció de l'Administració davant d'una sol·licitud presentada per un ciutadà a través de les vies que estableix l'ordenament jurídic per a la presentació de peticions.

La mera remissió d'un escrit elaborat per una empresa privada, concessionària del servei de subministrament d'aigua potable, en què exposa els motius pels quals no resulta possible atendre les peticions d'accés a determinada informació que presenta el caràcter d'informació pública, no pot entendre's com l'emissió d'una resposta per l'Administració a la qual s'ha sol·licitat l'accés a aquesta informació.

Com ja es va exposar en la recomanació emesa en el si del nostre anterior expedient de queixa 201809350, l'Administració està obligada a donar una resposta expressa a la petició formulada pel ciutadà, ja siga concedint l'accés a la informació sol·licitada, ja siga exposant els motius que entén concurrents per a denegar aquest accés o limitar-lo, i ha d'informar el ciutadà dels recursos que pot interposar contra aquesta decisió en cas de discrepància, amb la finalitat d'assolir una adequada defensa dels drets que li puguem correspondre.

Arribats a aquest punt, aquesta institució no pot sinó recordar, una vegada més, que el principi d'eficàcia (art. 103.1 de la Constitució Espanyola) exigeix de les administracions públiques que es complisquen raonablement les expectatives que la societat legítimament els demana, entre aquestes, i bastant rellevant, el deure de l'Administració de resoldre expressament les peticions i reclamacions que li presenten els particulars, ja que el coneixement total per l'administrat de la fonamentació de les resolucions administratives constitueix un pressupòsit inexcusable per a una adequada defensa dels seus drets i interessos legítims.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional té dit, des d'antic, en la seua Sentència núm. 71, de data 26 de març de 2001, que:

(...) és evident, com hem declarat en reiterades ocasions (per totes, SSTC 6/1986, de 21 de gener, FF. 3; 204/1987, de 21 de desembre, F. 4; 180/1991, de 23 de setembre, F. 1; i 86/1998, de 21 d'abril, FF. 5 i 6), que l'Administració no pot resultar beneficiada per l'incompliment de la seua obligació de resoldre expressament dins de termini sol·licituds i recursos dels ciutadans, un deure aquest que entronca amb la clàusula de l'estat de dret (art. 1.1 CE), com també amb els valors que proclamen els arts. 24.1, 103.1 i 106.1 CE.

Tal com ha indicat recentment el Tribunal Suprem (Sentència de 28 de maig de 2020; ROJ STS 1421/2020):

La primera pràctica, no per estesa menys aberrant, és que el silenci administratiu seria com una opció administrativa legítima, que podria contestar o no segons li plagués o li convingués. Cap reforma legal d'aquelles que s'han produït des de la LPA de 1958 fins als nostres dies han deixat de regular la patologia, és a dir, el silenci negatiu, de vegades amb una certa complaença en les conseqüències de la infracció d'aquests deures essencials de l'Administració.

(...)

Com moltes vegades ha reiterat aquest Tribunal Suprem, el deure jurídic de resoldre les sol·licituds, reclamacions o recursos no és una invitació de la llei a la cortesia dels òrgans administratius, sinó un estricte i rigorós deure legal que obliga a tots els poders públics per exigència constitucional (arts. 9.1; 9.3; 103.1 i 106 CE), i la seua inobservança arrossega també el trencament del principi de bona administració, que no sols juga en el terreny dels actes discrecionals ni en el de la transparència, sinó que, com a pressupòsit basal, exigeix que l'Administració complisca els seus deures i mandats legals estrictes, i que no s'empare en la seua infracció —tal com ha succeït ací— per a causar un perjudici innecessari a l'interessat.

Expressat d'una altra manera, es conculca el principi jurídic, també emparentat amb els anteriors, que ningú es pot beneficiar de les seues pròpies malapteses (*allegans turpitudinem propriam senar auditur*) (...).

En conseqüència, caldria coincidir que el silenci administratiu és una pràctica que genera en els ciutadans una autèntica inseguretat jurídica i indefensió material (proscrites pels arts. 9.3 i 24.1 de la Constitució Espanyola), i que, tal com ha exposat el Síndic de Greuges en els seus successius informes anuals a les Corts Valencianes, obliga els ciutadans a acudir a la via jurisdiccional per a la resolució dels seus conflictes i, per això, converteix en inoperant la via administrativa.

Per això, el nostre legislador autonòmic, en regular aquesta institució en la Llei 11/1988, de 26 de desembre, li atribueix en el seu art. 17.2 l'específica funció de vetlar i controlar que l'Administració resolga, dins del termini i en la forma escaient, les peticions i els recursos que li hagen sigut formulats.

L'article 9.2 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana reconeix que «tots els ciutadans tenen dret que les administracions públiques de la Generalitat tracten els seus assumptes de manera equitativa i imparcial, i en un termini raonable».

Com hem assenyalat, l'article 21 (Obligació de resoldre) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, és clar en assenyalat que «l'Administració està obligada a dictar resolució expressa i a notificar-la en tots els procediments, qualsevol que siga la seua forma d'iniciació».

L'article 20 (Responsabilitat de la tramitació) d'aquesta Llei estableix que,

1. Els titulars de les unitats administratives i el personal al servei de les administracions públiques que tinguen al seu càrrec la resolució o el despatx dels assumptes seran responsables directes de la seua tramitació i adoptaran les mesures oportunes per a remoure els obstacles que impedisquen, dificulten o retarden l'exercici ple dels drets dels interessats o el respecte als seus interessos legítims, i hauran de disposar allò que siga necessari per a evitar i eliminar tota anormalitat en la tramitació de procediments.
2. Els interessats podran sol·licitar l'exigència d'aqueixa responsabilitat a l'administració pública de què depenga el personal afectat.

Al seu torn, l'article 21.6 de la Llei indica que:

El personal al servei de les administracions públiques que tinga al seu càrrec el despatx dels assumptes, com també els titulars dels òrgans administratius competents per a instruir i resoldre, són directament responsables, en l'àmbit de les seues competències, del compliment de l'obligació legal de dictar resolució expressa dins de termini.

L'incompliment d'aquesta obligació donarà lloc a l'exigència de responsabilitat disciplinària, sense perjudici d'aquella que corresponga d'acord amb la normativa aplicable.

Per la seua banda, l'article 80.1 d'aquesta mateixa norma prescriu que «la resolució que pose fi al procediment decidirà totes les qüestions plantejades pels interessats i aquelles altres derivades d'aquest».

Finalment, cal recordar que l'article 3 (Principis generals) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, prescriu que,

1. Les administracions públiques serveixen amb objectivitat els interessos generals i actuen d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la Constitució, a la llei i al dret.

Hauran de respectar en la seua actuació i relacions els principis següents:

- a) Servei efectiu als ciutadans.
- b) Simplicitat, claredat i proximitat als ciutadans.
- c) Participació, objectivitat i transparència de l'actuació administrativa.
- d) Racionalització i agilitat dels procediments administratius i de les activitats materials de gestió.
- (...)
- h) Eficàcia en el compliment dels objectius fixats.
- (...).

En relació amb aquesta qüestió, cal tindre en compte que l'article del nostre Estatut d'Autonomia (norma institucional bàsica de la nostra Comunitat autònoma) indica que:

1. Els valencians i les valencianes, en la seua condició de ciutadans espanyols i europeus, són titulars dels drets, deures i llibertats reconeguts en la Constitució Espanyola i en l'ordenament de la Unió Europea (...).
2. Els poders públics valencians estan vinculats per aquests drets i llibertats i vetllaran per la seua protecció i respecte, i també pel compliment dels deures.

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 29/10/2020	Pàgina: 7

Al seu torn, l'article 41, en els apartats 1 i 2, de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (dret a la bona administració) estableix que:

1. Tota persona té dret que les institucions, òrgans i organismes de la Unió tracten els seus assumptes imparcialment i equitativament, i dins d'un termini raonable.
2. Aquest dret inclou en particular:
 - a) el dret de tota persona a ser oïda abans que es prenga en contra seua una mesura individual que l'afecte desfavorablement;
 - b) el dret de tota persona a accedir a l'expedient que la concernisca, dins del respecte dels interessos legítims de la confidencialitat i del secret professional i comercial;
 - c) l'obligació que incumbeix a l'administració de motivar les seues decisions.

Ateses les circumstàncies analitzades, i arribats a aquest punt, aquesta institució no sinó reiterar-se en la recomanació que va ser dirigida a aqueixa Administració local a través de la nostra resolució de data 15 de maig de 2019 (expedient de queixa 201909350).

3. Consideracions a l'Administració

En virtut de tot el que hem dit més amunt, i ateses les consideracions exposades per a la defensa i efectivitat dels drets i llibertats compresos en el títol I de la Constitució i en l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, de conformitat amb el que es disposa en l'art. 29.1 de la Llei 11/1988, de 26 de desembre, reguladora d'aquesta institució, considerem **RECOMANAR a l'Ajuntament d'Alcoi** que extreme al màxim el compliment dels deures legals que es deriven de la Llei 2/2015, de 2 d'abril de transparència, bon govern i participació pública de la Comunitat Valenciana, i que concedisca a l'interessat l'accés a la informació pública sol·licitada de manera immediata o resolga expressament la seua denegació o limitació, amb la resolució de totes les qüestions plantejades.

De la mateixa manera, **li RECORDEM el DEURE LEGAL** que incumbeix a l'Ajuntament d'Alcoi de dictar resolució expressa i notificar-la en tots els procediments, qualsevol que siga la seua forma d'iniciació, d'acord amb allò previst en l'article 21 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i la legislació concordant.

Cosa que se li comunica perquè, en el termini màxim d'un mes, ens informe si accepta aquesta recomanació o, si s'escau, que ens manifeste les raons que considere per a no acceptar-la, i això, d'acord amb allò previst en l'art. 29 de la Llei 11/1988, reguladora d'aquesta institució.

Perquè en prenga coneixement, li fem saber, igualment, que, a partir de la setmana següent a la data en la qual s'ha dictat la present resolució, aquesta s'inserirà en la pàgina web de la institució.

Atentament,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana