



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 12/01/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-079605

N/REF: 2066-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSICION ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

Información solicitada: Copia de acta e informe de reunión del Consejo Nacional del Agua.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de mayo de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, 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), la siguiente información:

«Copia del acta de la reunión del Consejo Nacional del Agua celebrada con fecha 29/11/2022 y del informe emitido o aprobado en dicha reunión».

2. El MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO dictó resolución con fecha 8 de junio de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

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

«(...) Una vez iniciada la correspondiente tramitación de la solicitud, se dio traslado de la misma a la Secretaría del Consejo Nacional del Agua para que determinase la información y/o documentación obrante en los archivos.

En consecuencia, esta Dirección General RESUELVE,

Inadmitir la solicitud en aplicación del artículo 18 de la Ley 19/2013, toda vez que el acta de la reunión del Consejo Nacional del Agua de fecha 29 de noviembre de 2022 es un documento en elaboración que no se ha aprobado aún, ya que según establece el artículo 18.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público “El acta de cada sesión podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente. El Secretario elaborará el acta con el visto bueno del Presidente y lo remitirá a través de medios electrónicos, a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación, considerándose, en caso afirmativo, aprobada en la misma reunión”; el borrador del acta ha sido remitido a los vocales del Consejo al objeto de realizar las observaciones que consideren, y su aprobación se producirá en la próxima sesión del Consejo Nacional del Agua».

3. Mediante escrito registrado el 9 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«PRIMERO: La resolución es incongruente. Se solicitaron 2 documentos y solo se contesta respecto a uno de ellos. Se solicitó una copia del acta de la reunión del Consejo Nacional del Agua celebrada con fecha 29/11/2022 y del informe emitido o aprobado en dicha reunión. Se inadmite la solicitud porque se considera que el acta está en proceso de elaboración, sin decir nada del informe emitido, cuyo acceso también se solicitaba.

SEGUNDO: Los acuerdos ya existen y son válidos desde su adopción el 29/11/2022, por lo que no pueden considerarse en proceso de elaboración o publicación. Resolución del CTBG 16/8/2018 (R/0306/2018)»

4. Con fecha 12 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de

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

acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 21 de junio se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«El Reglamento de Régimen Interior del Consejo Nacional del Agua (en adelante CNA), aprobado por Orden Comunicada de la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de 14 de abril de 2011, establece en su artículo 11.d) que es función del Secretario General del CNA redactar y autorizar las actas de cada sesión y custodiarlas. Por otro lado, el artículo 18 del citado Reglamento establece que el Secretario levanta acta de las sesiones del Pleno, indicando como mínimo los asistentes, el orden del día de la reunión, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, la forma y resultado de las votaciones y el contenido de los acuerdos adoptados, recogiendo los términos del artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

La circunstancia que concurre en este caso es la de la aprobación de las actas del CNA, que se someten, como primer punto del Orden del día de la siguiente sesión plenaria del Consejo, a la aprobación de los vocales. Este hecho en ningún caso implica que se considere la documentación solicitada como excluida de la definición que el artículo 13 de la Ley 19/2013 establece como información pública pero sí determina que se haya considerado dicha documentación como un supuesto de inadmisión del artículo 18.1 de la Ley 19/2013 que indica que se inadmitirán a trámite las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración.

Entiende, por tanto, esta Dirección General del Agua que se ha de inadmitir la reclamación de D. (...), a quién se remitirá copia del acta de la reunión del Consejo Nacional del Agua celebrada el 22 de noviembre de 2022 una vez sea aprobada por los vocales del Consejo en la próxima sesión plenaria que se celebre».

5. El 14 de julio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. En esa misma fecha, se recibe escrito en el que reitera que la solicitud de información tenía un doble contenido, sin que el Ministerio requerido se haya pronunciado sobre el acceso a la copia del informe emitido o aprobado en la reunión del Consejo Nacional del Agua.

En lo concerniente al acta de la reunión, muestra su disconformidad con su consideración como *información en reelaboración*, en la medida en que [e]l propio Director General del Agua, en la Resolución recurrida de fecha 8/6/2023, indica que el acta ya está elaborada, puesto que ha remitido un “borrador” de la misma a los vocales (...). Entiende que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo el artículo 18.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el acta remitida a los

vocales no puede considerarse «como un mero borrador o documento provisional, sino, como dice dicho precepto legal, como un “acta”,», como evidencia el hecho de que si, no recibe reparo, se entenderá aprobada en la misma reunión del día 22 de noviembre de 2022.

Concluye su escrito señalando que «en ese sentido, teniendo en cuenta que el acta solicitada se refiere a una reunión celebrada hace 8 meses, concretamente, el 22/11/2022, la Dirección General del Agua, ni en la Resolución recurrida ni en el escrito de alegaciones, NO dice nada sobre la fecha concreta en que remitió el acta a los distintos vocales del Consejo Nacional del Agua y sobre si se han planteado o no reparos a su aprobación.»

(...)

No es de recibo impedir el acceso al acta de una reunión celebrada hace 8 meses con la excusa de que dicha acta está en elaboración mientras no sea aprobada en la próxima sesión del Consejo Nacional del Agua, cuya fecha de celebración no consta, ni siquiera de manera aproximada.

(...) Finalmente, hay que destacar que, con carácter general, el acceso a las actas de los órganos colegiados no aprobadas está reconocido en nuestro ordenamiento jurídico. Así, en el artículo 206 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), se dispone lo siguiente: “Podrán expedirse certificaciones de las resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales, antes de ser aprobadas las actas que los contengan, siempre que se haga la advertencia o salvedad en este sentido a reserva de los términos que resulten de la aprobación del acta correspondiente”

TERCERA. - LOS ACUERDOS O INFORMES ADOPTADOS POR EL CONSEJO NACIONAL DEL AGUA EN LA SESIÓN CELEBRADA EL DÍA 22/11/2022 NO PUEDEN CONSIDERARSE COMO EN PROCESO DE ELABORACIÓN. SON DEFINITIVOS.

Hay que notar que los acuerdos adoptados por el Consejo Nacional del Agua en dicha reunión se consideran legalmente válidos desde dicho momento y surten los efectos legales correspondientes.

En este caso, dichos acuerdos sirvieron para entender cumplido un trámite preceptivo impuesto por el artículo 20.1.b) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, a saber:

“El Consejo Nacional del Agua informará preceptivamente de los planes hidrológicos de cuenca, antes de su aprobación por el Gobierno”.

Los acuerdos adoptados por el Consejo Nacional del Agua en dicha reunión de fecha 22/11/2022 surtieron los efectos legales de entender cumplido un trámite obligatorio para que el Gobierno pudiera aprobar el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de varios planes hidrológicos.

En el apartado V de la Exposición de Motivos de dicho Real Decreto 35/2023, se destaca la importancia de los acuerdos adoptados en dicha sesión del Consejo Nacional del Agua celebrada el día 22/11/2022:

“De acuerdo con el artículo 20.1.b) del texto refundido de la Ley de Aguas, los planes hidrológicos de cuenca deben ser informados por el Consejo Nacional del Agua antes de su aprobación por el Gobierno. El citado informe, que contó con el respaldo de una amplia mayoría de los miembros del Consejo, se emitió en la reunión plenaria de este órgano colegiado celebrada el día 29 de noviembre de 2022.

Finalmente, una vez que los planes fueron informados por el Consejo Nacional del Agua, sus contenidos normativos se anexaron al proyecto del real decreto aprobatorio de acuerdo con el artículo 83 bis.3 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y se completó la tramitación según lo establecido en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre”.

En ese sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la Resolución de fecha 16/8/2018 (expediente R/0306/2018, ...), ha sentado la siguiente doctrina en relación con la importancia de acceder a las de los órganos colegiados:

“(…) las actas de un órgano colegiado son prueba de su funcionamiento y del ejercicio de sus funciones legalmente encomendadas (...) los acuerdos definitivos que adopta el Comité de Dirección y que deben constar en un acta, no han de reputarse como en proceso de elaboración o de publicación. Lo finalmente publicado o elaborado son documentos que derivan de la toma de decisiones del Comité, pero éstas se deben recoger en las citadas actas y, desde ese momento, son definitivas (...) Las decisiones del Comité de Dirección del Parque Móvil del Estado, como órgano de asistencia que es, del que forman parte sus órganos de dirección, deben ser públicas.

Así se deriva de lo dispuesto en el propio Preámbulo de la LTAIBG, que señala que La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los

responsables públicos se somete a escrutinio (...) debe tenerse en cuenta, que el conocimiento de los asuntos a tratar, unido a los acuerdos finalmente alcanzados por parte del Consejo de Ministros entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso a la información como eje de toda acción política. En el presente supuesto, por lo tanto, es de directa aplicación el interés legítimo que la propia LTAIBG reconoce a los ciudadanos al garantizar su derecho acceder a información que les permitan un mejor conocimiento de la actuación pública y, derivado de ello, ejercer un mejor control de la misma (...)»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, 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, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a dos documentos concretos obrantes en poder del Consejo Nacional del Agua, referidos a la reunión celebrada el día 29 de noviembre de 2022: (i) copia del acta de la reunión; (ii) copia del informe emitido o aprobado en dicha reunión.

El órgano requerido resuelve haciendo referencia únicamente al primero de los dos documentos solicitados (copia del acta de la reunión), acordando su inadmisión con fundamento en la causa prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG. En este sentido, alega la Administración que, en aplicación y al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, «*el borrador del acta ha sido remitido a los vocales del Consejo al objeto de realizar las observaciones que consideren, y su aprobación se producirá en la próxima sesión del Consejo Nacional del Agua*». El reclamante manifiesta su desacuerdo con la resolución por considerar que el acta ya está elaborada, en tanto ha sido remitida a los vocales del Consejo, siendo además que, si no hay observaciones de estos al borrador, se considerará aprobada en la misma sesión.

4. Centrado el objeto de debate en los términos que anteceden, no puede obviarse que la solicitud del reclamante fue muy concreta en cuanto a la documentación interesada, comprendiendo los dos documentos indicados, y ha obtenido únicamente respuesta a la primera parte de su pretensión.

Así, por lo que concierne a la obtención de una copia del informe emitido o aprobado en la reunión del Consejo Nacional de Aguas, la resolución sobre el acceso no efectúa ninguna consideración, ni se invoca la concurrencia de alguno de los límites o de alguna de inadmisión de las contempladas en los artículos 14, 15 y 18 LTAIBG. Consecuentemente, puesto que se trata de información pública en los términos previstos por el artículo 13 LTAIBG, la reclamación en relación con el referido informe debe ser estimada.

5. Por lo que concierne a la solicitud relativa a la copia del acta de la reunión y a la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG invocada, es claro que en este caso se cumplen las condiciones requeridas para su aplicación. Según manifiesta el Ministerio en relación con el acta objeto de interés, en el momento de formularse la

petición lo único que obra en su poder es el borrador, que ha sido remitido a los vocales para su valoración, y que será objeto de aprobación en la próxima reunión del Consejo, hallándose por tanto en fase de elaboración, si bien se compromete a la entrega en el momento en que su elaboración haya culminado.

En este sentido no cabe desconocer que, con arreglo a nuestro derecho vigente, el acta de las reuniones de los órganos colegiados no puede considerarse documento perfeccionado hasta que no sea objeto de aprobación por el órgano competente. En este sentido, el artículo 18.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que «[e]l acta de cada sesión podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente. El Secretario elaborará el acta con el visto bueno del Presidente y lo remitirá a través de medios electrónicos, a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación, considerándose, en caso afirmativo, aprobada en la misma reunión». Así pues, el argumento ofrecido por la Administración cuenta con plena base legal, siendo por tanto incontrovertible que, al tiempo de presentarse la solicitud, el documento solicitado es aún un documento en elaboración, que está en fase de borrador hasta que se reciba la valoración de los vocales del Consejo y su posterior aprobación en la reunión inmediatamente siguiente —y todo ello con independencia de que, de no existir reparo al acta, esta se considera aprobada desde la fecha en que se adoptó—. En consecuencia, ha de considerarse correctamente aplicada la causa de inadmisión invocada

6. En conclusión, por las razones expuestas, la reclamación ha de ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED], frente a la resolución del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Copia del informe emitido o aprobado en la reunión del Consejo Nacional del Agua, celebrada el 29 de noviembre de 2022.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>