



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0025/2018

FECHA: 02/08/2018

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 la Reclamación con número de referencia RT/0025/2018 presentada 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. En fecha 22 de enero de 2018 tuvo entrada en este Consejo, Reclamación formulada por el interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, la LTAIBG), al no recibir respuesta por parte de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura.
2. La presente Reclamación trae causa en la solicitud de información formulada el 20 de diciembre de 2017 por el interesado, en concreto:

“Solicita: El expediente completo y documentos técnicos entregados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, sobre la petición de concesión de agua del embalse de García de Sola para abastecimiento de Herrera del Duque (Badajoz), para que la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales pudiera manifestar en el plazo establecido lo que estimase oportuno en materias de su competencia.”

3. A través de un escrito de 24 de enero de 2018, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se traslada el escrito de reclamación planteada, a la Secretaría General de Administración Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura para que en el plazo de quince días hábiles, por el órgano competente formulen las

ctbg@consejodetransparencia.es



alegaciones que estimen convenientes y asimismo aporte toda la documentación en la que se fundamenten las alegaciones formuladas.

El 26 de febrero el interesado recibió la resolución de la Directora General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales en la que se inadmite la solicitud de acceso a la información solicitada, al entender que se encuentra ante uno de los supuestos exceptuados del ejercicio del derecho de acceso al tratarse de información de carácter auxiliar o de apoyo.

En la fecha en que se dicta la presente resolución no se han trasladado a esta Institución alegación alguna por parte de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura.

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. Con carácter preliminar, hay que precisar que este Consejo ha tenido ya ocasión de conocer y dilucidar una cuestión con un objeto semejante, presentada por el interesado ante las mismas instituciones. En el caso anterior -con números de expedientes RT/0281/2017 y RT/0364/2017, acumulados- lo solicitado era el *«expediente completo y documentos técnicos entregados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, sobre la petición de concesión de agua del embalse de Cíjara para abastecimiento de Poblado de Cíjara, en el término municipal de Alía (Cáceres) para que esta Consejería pudiera manifestar en el plazo establecido lo que estimase oportuno en materias de su competencia»*, mientras que en esta ocasión se refiere al embalse de García Sola para el abastecimiento de Herrera del Duque (Badajoz).

En este sentido, cabe recordar que en el Fundamento Jurídico 4 de la misma se indicaba lo siguiente:



«4. Con carácter preliminar, en lo que atañe al objeto de la presente Resolución debemos precisar, aún en sus rasgos más elementales, el marco normativo en el que se desarrolla la originaria solicitud de acceso a la información. En efecto, según se desprende del artículo 59 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas -desde ahora, TRLA-, todo uso privativo de las aguas no incluido en el artículo 54 de la misma norma requiere de concesión administrativa. Esta previsión normativa es reiterada posteriormente en el artículo 93.1 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas -desde ahora, RLA-, añadiendo su apartado 2 que el procedimiento ordinario de otorgamiento de concesiones se ajustará a los principios de publicidad y tramitación en competencia, prefiriéndose, en igualdad de condiciones, aquellos que proyecten la más racional utilización del agua y una mejor protección de su entorno, mientras que, desde la perspectiva de la competencia orgánica, su apartado 3 señala que el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico es atribución del Organismo de cuenca, esto es, a la Confederación Hidrográfica.

Las normas generales sobre procedimiento de concesión administrativa en materia de aguas se desarrollan en los artículos 104 y siguientes del RLA. La intervención de las comunidades autónomas en este procedimiento se prevé en dos preceptos diferentes. Por una parte, el artículo 25.3 del TRLA dispone que «Los expedientes que tramiten los organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico se someterán a informe previo de las Comunidades Autónomas para que manifiesten, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, lo que estimen oportuno en materias de su competencia»; y, por otra parte, el RLA prevé, inmediatamente después de que el organismo de cuenca examine el documento técnico y la petición de concesión presentados para apreciar su previa compatibilidad o incompatibilidad con el Plan Hidrológico de cuenca, en su artículo 110.1 lo siguiente

«Simultáneamente con el trámite de información pública, el Organismo de cuenca remitirá copia del expediente y de los documentos técnicos aportados a la Comunidad Autónoma, para que ésta pueda manifestar en un plazo de tres meses lo que estime oportuno en materias de su competencia.

Durante el mismo período se solicitará de otros Organismos los informes que sean preceptivos o que se consideren necesarios para acordar lo más procedente».



En definitiva, de esta exposición sumaria de Derecho positivo se concluye que el objeto de la solicitud de acceso a la información que motiva la presente resolución consiste en obtener copia del expediente y documentos técnicos aportados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana a la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura con ocasión de la tramitación del procedimiento administrativo de concesión de agua del embalse de Cíjara para abastecimiento de Poblado de Cíjara, en el término municipal de Alía (Cáceres) a fin de que la administración autonómica pueda manifestar en un plazo de tres meses lo que estime oportuno en materias de su competencia.

5. El ejercicio del derecho de acceso a la información se ha configurado por el legislador básico de transparencia como un derecho de amplio espectro. Esta configuración ha sido reiterada por los Tribunales de Justicia que ya han tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones en el sentido de que el acceso a la información debe entenderse en un sentido amplio y que las restricciones al mismo deben ser excepcionales. De este modo, a mero título de ejemplo, la Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 tras señalar que la LTAIBG «en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública» sostiene que «la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado».

Por su parte, la Sentencia 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2 afirma que «[e]l derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. [...] Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia».

A mayor abundamiento, cabe recordar que el propio preámbulo de la LTAIBG, en esta línea que ha desarrollado la jurisprudencia contencioso-administrativa, señala que «sólo cuando la acción de los responsables



públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo e toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos»

En definitiva, tal y como se desprende de su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto «ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento». A estos efectos, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la «información pública», en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma. Mientras que, por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG se define la «información pública» como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

A tenor de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

6. En el caso que ahora nos ocupa, el objeto de la pretensión desatendida por la Consejería de referencia cabe sostener, razonablemente, que se trataría de «información pública» a los efectos de la LTAIBG, en tanto y cuanto, en primer lugar, habría sido adquirido en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas la administración autonómica en los procedimientos de concesión de aguas; mientras que, en segundo lugar, se encontraría en poder de un sujeto vinculado a la Ley de Transparencia según se deduce del tenor literal de sus artículos 2.1.a). En suma, de acuerdo con lo expuesto hasta ahora, y dado que no se ha alegado por la administración autonómica causa de inadmisión alguna de las previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, así como tampoco se ha invocado la concurrencia de ninguno de los límites contemplados en el artículo 14 de la misma Ley. cabría concluir estimando la presente reclamación sin perjuicio por una parte, de aplicar la previsión contenida en el artículo 15.4 de la LTAIBG respecto de la anonimización de datos de carácter personal y, de otra parte, que, ciertamente, su cumplimiento efectivo quedaría condicionado a la propia existencia del expediente y documentos técnicos aportados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana a la Consejería



de Sanidad y Políticas Sociales y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura al amparo del artículo 110.1 del RLA.»

En el caso que ahora nos ocupa ha de alcanzarse igual conclusión, de modo que, procede estimar la Reclamación planteada frente a la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura con las cautelas señaladas en el párrafo anterior.

4. En otro orden de cosas, la Dirección General de Salud Pública de la Junta de Extremadura resolvió inadmitiendo la solicitud del interesado al considerar que la misma versaba sobre información de carácter auxiliar o de apoyo, regulada en el artículo 15.4 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo de Gobierno Abierto de Extremadura, similar al 18.1.b de la LTAIBG.

Hay que recordar que 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, 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. En dicho documento, en consecuencia, se fijan las siguientes cuestiones:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues, concluimos que 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 la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.



- *En tercer lugar, este 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:*
 1. *Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
 2. *Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
 3. *Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
 4. *Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
 5. *Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para qué operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue la información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.*

Como puede apreciarse, 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-. Quedando claro que un expediente o los documentos técnicos que forman parte del mismo, -que es lo solicitado por el interesado-, no puede considerarse información auxiliar o de apoyo, máxime cuando de ellos dependen las alegaciones que emita un órgano para la resolución del mismo.



Con ello, en definitiva, se quiere poner de manifiesto que lo solicitado por la ahora reclamante no se configura como información auxiliar o de apoyo procediendo estimar la reclamación en este aspecto concreto al no apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO.- ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] y declarar su derecho de acceso a la información pública en los términos y con el alcance previsto en el Fundamento Jurídico 3 de esta Resolución.

SEGUNDO.- INSTAR a la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura a que en el plazo máximo de quince días proporcione la información solicitada y no satisfecha en los términos del Fundamento Jurídico 6 de esta resolución, 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.

