



Resolución 200/2021

S/REF:

N/REF: R/200/2021; 100-004952

Fecha: La de la firma

Reclamante: Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación /SEIASA

Información solicitada: Informe Abogacía del Estado justificativo de la liquidación de SEIASA

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la Comunidad de Regantes reclamante solicitó a la SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS, SEIASA, al amparo de lo dispuesto en la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 2020, reiterado el 15 de enero de 2021, información en los siguientes términos:

Tras el laudo arbitral dictado el 5 de marzo de 2019, SEIASA remitió escrito, de fecha 30 de octubre de 2019, comunicando la liquidación de la Tarifa Anticipada de Amortización del Convenio Regulator de Financiación, Construcción y Explotación de las Obras de

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

"Modernización de los Regadíos de la Comunidad del Valle Inferior del Guadalquivir (Sevilla)" donde se reconoce un saldo de 1.146.686,82 euros a favor de la Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir.

Con fecha 20 de noviembre de 2019, la Comunidad de Regantes remite escrito a esa Sociedad Estatal indicando que existe inobservancia por parte de ésta en cuanto a la Conclusión contenida en el último párrafo del Fundamento de Derecho Cuarto del Laudo arbitral, que expresa:

Conclusión.- El límite a la inversión establecido en la cláusula Primera II, párrafo segundo, del Convenio es un pacto expreso contractual, que constituye el máximo a pagar por la Comunidad de Regantes, como bien argumenta en este sentido la demandada; pues, a juicio de este árbitro, así se deduce de la intención de los contratantes, de la literalidad del Convenio, y de los actos previos, coetáneos y posteriores de las partes en el Convenio que lo son también en el presente arbitraje.

La mencionada cláusula Primera II del Convenio dice así:

"II. PRESUPUESTOS: El presupuesto total estimado de las unidades de obra descritas, integrantes de los referidos Proyectos, asciende a 115.866.994 €, cantidad en la que están incluidos los conceptos de Seguridad y Salud, posibles Medidas Correctoras Medioambientales, Honorarios de Dirección de Obra, Expropiaciones, Gastos Generales, Beneficio Industrial e IVA.

En todo caso, la inversión prevista para ambos Proyectos no podrá sobrepasar por todos los conceptos la cifra de 116.373.974 €."

SEIASA, con fecha 27 de enero de 2020, expresa que la Liquidación practicada recoge que el Coste Total de las Obras sobre el que se ha calculado la Tarifa de Amortización, de acuerdo con el Laudo de 5 de marzo de 2019 y, por tanto, una vez descontados los gastos relacionados con el Laudo arbitral de 5 de noviembre de 2009, asciende a 111.581.100,12€ (Sin el IVA), cifra inferior a los 116.373.974 € que se recogen en la cláusula Primera II, párrafo segundo, del Convenio suscrito como límite a la inversión, dándose cumplimiento, por tanto, a lo establecido en el último párrafo del Fundamento de Derecho Cuarto del Laudo arbitral de 5 de marzo de 2019.

El 14 de octubre de 2020, en reunión mantenida de forma telemática, se solicitó por parte de la Comunidad de Regantes justificación por la que, según esa Sociedad Estatal, no se ha superado el límite máximo, ya que el Convenio firmado indica de forma clara, que el importe por todos los conceptos, incluido IVA, no podrá superar la cifra de 116.373.974 €.

Según la exposición de esa Sociedad Estatal, dicha justificación se basa en el informe elaborado por la Abogacía del Estado, el cual esta Comunidad de Regantes solicitó en dicha reunión siendo denegada la entrega, algo que atenta contra el derecho de acceso a la información pública, como ya declaró -el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Resolución de 30 de agosto de 2017 (Reclamación 0267/2017), formulada por esta Comunidad de Regantes frente a esa Sociedad Estatal, que, como en esta ocasión, denegó la entrega de otro informe de la Abogacía del Estado, en relación con el mismo Convenio regulador de la financiación, construcción y explotación, antes mencionado.

Por ello, sirva el presente escrito como nueva solicitud para la remisión del informe -de la Abogacía del Estado, interesado en la reunión telemática, sostenida el 14 de octubre pasado, en aras de una relación cordial y cuya finalidad busca conocer la justificación de la liquidación realizada por esa Sociedad Estatal a esta Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir, ascendente a 111.581,100,12 euros, IVA no incluido.

Para el supuesto de que por esa Sociedad Estatal no se acceda a la entrega del solicitado informe de la Abogacía del Estado, deberá considerar el presente escrito como solicitud de acceso a la información pública, formulada al amparo y efectos de los arts. 17 y ss de la Ley 129/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. Mediante Resolución de 28 de enero de 2021, la SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS, SEIASA contestó a la Comunidad solicitante lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, esta Sociedad resuelve denegar el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por D. XXXXXXX

De acuerdo con la letra f del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela -judicial efectiva.

Una vez analizada la solicitud, SEIASA considera que ésta incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que nos encontramos en unas situación pre-litigiosa, como se anuncia en el escrito remitido a SEIASA el 20 de noviembre de 2019,

por el Presidente de la Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir, en el que comunicaba textualmente:

"Sin perjuicio del ingreso pendiente, esta Comunidad de Regantes considera que, con su realización, no se ha cumplido, en su integridad, el contenido del Laudo arbitral dictado, razón por la cual se ve en la ineludible obligación -como efectivamente verifica mediante este escrito- de hacer expresa reserva, frente a esa Sociedad Estatal, de los derechos y consecuentes acciones de que se considera asistida hasta lograr su plena satisfacción.-"

3. Mediante escrito de entrada el 2 de marzo de 2021 y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la Comunidad de Regantes solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con, en resumen, el siguiente contenido:

La denegación del Informe de la Abogacía del Estado, que, según SEIASA, fundamenta la liquidación de las obras, en ejecución del Laudo arbitral, abiertamente resulta:

1. Incoherente, en cuanto no permite conocer el soporte argumental de la liquidación practicada, y en qué medida se ajusta a criterios de justicia, economía y eficacia.

2. Anticonciliadora. En lugar de procurar soluciones eficaces de las diferencias existentes, mediante negociaciones entre las partes, está haciendo gala de fórmulas obstruccionistas, impropias de una Sociedad Estatal, que forma parte de la denominada Administración institucional (art. 2,2 de la Ley 40/2015).

3. Arbitraria. Dice afectar a la igualdad de partes en un proceso inexistente, sin explicación alguna. La interdicción de la arbitrariedad es un postulado esencial de nuestra Constitución, que han de respetar los Poderes Públicos en general (art.9.3).-

4. Vulnera los principios generales que deben regir la actuación de las Entidades Integrantes del Sector Público, así como sus relaciones interadministrativas (arts. 3 y 140 de la antes citada Ley 40/2015), previo marginar el carácter de Corporaciones de Derecho Público, que tienen las Comunidades de Regantes, conforme al art. 82.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por R. D. Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

En este orden, se echan especialmente en falta la observancia de los principios de lealtad institucional, buena fe, confianza legítima cooperación, colaboración, eficacia y eficiencia.

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

Quinta.- La situación fáctica que motiva esta reclamación -denegación de Informe de la Abogacía del Estado- es una fiel reproducción de la que dio lugar a anterior reclamación presentada por esta Comunidad de Regantes, frente a la misma Sociedad Estatal, que fue tramitada por ese Consejo de Transparencia con la referencia R/0267/2017, y resuelta con fecha 30 de agosto de 2017, en sentido estimatorio.-

En el supuesto fáctico de la precitada Resolución, la limitación del derecho de acceso a la información, pretendida por SEIASA, se intentó defender de una parte, en que el Informe solicitado de la Abogacía del Estado era un documento auxiliar o de apoyo, y de otra en la necesidad de preservar la igualdad de partes ante un procedimiento arbitral (puede confrontarse Fundamento Jurídico 3, penúltimo párrafo de la Resolución).- Al respecto ese Consejo de Transparencia desestimó la pretensión de SEIASA, en base, entre otras, -a las siguientes consideraciones:

(...)

Y en relación, con el límite alegado, de preservar la igualdad de partes, el Fundamento Jurídico 7 expresa:

"Finalmente, y respecto del argumento relativo a que el acceso podría desembocar en un perjuicio para SEIASA ya que existen, en tal sentido límites a la información - artículo 14 de la Ley de Transparencia- como preservar la igualdad de partes ante un procedimiento arbitral, preservar la confidencialidad o el secreto requerido en el proceso de toma de decisiones en el que se han emitido tales informes, o el propio secreto profesional, debe señalarse que el mismo se ha incluido tan sólo en el escrito de alegaciones remitido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con ocasión de la tramitación de la presente reclamación.

Asimismo, debemos recordar que la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada v proporcionada, así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios contenidos en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información y en las sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

En este sentido, debe tenerse presente que facilitar la información es la regla general y la aplicación de los límites es la excepción y hemos de tener presente que la LTAIBG, en su Preámbulo, afirma expresamente que el derecho de acceso a la información pública se configura de forma amplia y dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos

en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. "Así, 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 a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación" (Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid. PO 43/2015)."

La manifiesta reiteración experimentada por esta Comunidad de Regantes, de la actuación de SEIASA, de denegar los informes jurídicos, en que fundamenta sus posicionamientos, en las cuestiones en que es parte, evidencia que no se trata de una acción aislada, sino de un criterio que mantiene, a través de los años, de limitar, de forma sistemática, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a pesar de su expreso reconocimiento tanto a nivel constitucional como legal, según hemos acreditado en la Alegación segunda de esta reclamación, lo que lleva a la reflexión sobre la oportunidad de que, en la Resolución de la presente reclamación, se advierta a la indicada Sociedad Estatal de la eventual incursión en las infracciones disciplinarias contenidas en el art. 29 de la repetida Ley 19/2013.- (...)

4. Con fecha 8 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 5 de abril de 2021, SEIASA realizó las siguientes alegaciones:

(...) Segunda.- En virtud de lo dispuesto en la letra f del apartado 1 del artículo 14 de la Ley 18/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, SEIASA denegó el acceso a la información pública, por entender que supondría un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

SEIASA fundamentó dicha denegación en el hecho de que facilitar la información contenida en el informe de la Abogacía del Estado supondría un perjuicio para la Sociedad, toda vez que nos encontramos en una situación pre-litigiosa, como se anuncia en el escrito remitido a SEIASA el 20 de noviembre de 2019, por el Presidente de la Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir, en el que comunicaba textualmente:

"Sin perjuicio del ingreso pendiente, esta Comunidad de Regantes considera que, con su realización, no se ha cumplido, en su integridad, el contenido del Laudo arbitral dictado,

razón por la cual se ve en la ineludible obligación -como efectivamente verifica mediante este escrito- de hacer expresa reserva, frente a esa Sociedad Estatal, de los derechos y consecuentes acciones de que se considera asistida hasta lograr su plena satisfacción.-“

Por otra parte existe un antecedente de litigio entre las partes: el procedimiento arbitral número 934 que se siguió en la Corte Civil y Mercantil de Arbitraje CIMA, cuyo Laudo se dictó el 5 de marzo de 2019.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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](#)⁴, el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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 que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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".

3. Respecto al fondo del asunto, hay que señalar que la información solicitada *-Informe elaborado por la Abogacía del Estado, cuya finalidad busca conocer la justificación de la liquidación realizada por esa Sociedad Estatal a esta Comunidad de Regantes del Valle Inferior*

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&tn=1&p=20181206#a12>

del Guadalquivir- ha sido denegada por la sociedad estatal al considerar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG que dispone que el “derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”.

La entidad SEIASA fundamenta su aplicación en *“que nos encontramos en una situación pre-litigiosa, como se anuncia por -el Presidente -de la Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir”,* dado que la citada Comunidad de Regantes plantea, textualmente, en la correspondiente solicitud que, *"Sin perjuicio del ingreso pendiente, esta Comunidad de Regantes considera que, con su realización, no se ha cumplido, en su integridad, el contenido del Laudo arbitral dictado, razón por la cual se ve en la ineludible obligación -como efectivamente verifica mediante este escrito- de hacer expresa reserva, frente a esa Sociedad Estatal, de los derechos y consecuentes acciones de que se considera asistida hasta lograr su plena satisfacción".* Añadiendo en sus alegaciones a la reclamación *que existe un antecedente de litigio entre las partes: el procedimiento arbitral número 934 que se siguió en la Corte Civil y Mercantil de Arbitraje CIMA, cuyo Laudo se dictó el 5 de marzo de 2019.*

Con carácter previo, cabe recordar, según se ha recogido en los antecedentes que (i) SEIASA del Sur y Este, S.A. y la Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir, celebraron, con fecha 14 de noviembre de 2003, un Convenio de Colaboración *para regular la financiación, construcción y explotación de las obras de mejora y consolidación de regadíos de la citada Comunidad de Regantes;* y (ii), que entre las partes se siguió el procedimiento arbitral número 934 en la Corte Civil y Mercantil de Arbitraje CIMA, para resolver las discrepancias derivadas del objeto previsto, cuyo Laudo se dictó el 5 de marzo de 2019.

Así como, que, tal y como manifiesta la Comunidad de Regantes y se ha recogido en los antecedentes, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado anteriormente sobre este mismo tipo de cuestión en el expediente de reclamación de R/0267/2017.

La citada reclamación se presentó por la Comunidad de Regantes frente a SEIASA, que, como en esta ocasión, *denegó la entrega de otro informe de la Abogacía del Estado, en relación con el mismo Convenio regulador de la financiación, construcción y explotación,* y fue estimada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante Resolución de 1 de septiembre de 2017, en la que instó a SEIASA a proporcionar a la Comunidad de Regantes *El Informe de la Abogacía del Estado favorable para que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente inicie los trámites para anular los casi once (11) millones de euros que SEIASA repercutió a los regantes por conceptos no contemplados en el Convenio que regula la financiación, construcción y explotación de obras de modernización de regadíos.*

La aludida Resolución del Consejo de Transparencia fue confirmada por la Sentencia nº 57/2019, de 21 de mayo de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 3, que desestimó el recurso contencioso-administrativo suscitado por la Sociedad SEIASA contra la misma.

Por último, hay que hacer constar que mediante escrito de 14 de junio de 2019, SEIASA envió a la Comunidad de Regantes el mencionado Informe de la Abogacía del estado, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno.

4. Sentado lo anterior debemos comenzar recordando que sobre la aplicación de los límites contemplados en el artículo 14 LTAIBG se ha pronunciado tanto esta Autoridad Administrativa Independiente como la jurisdicción contencioso-administrativa.

En efecto, en el ejercicio de las funciones encomendadas por el artículo 38.2.a) LTAIBG se elaboró, en fecha temprana, el [Criterio Interpretativo CI/002/2015](#)⁶, de 24 de junio, que ha sido empleado por este Consejo en su tarea revisora ejercida al amparo del artículo 24 LTAIBG, y cuyas conclusiones pueden sistematizarse como sigue: (i) los límites no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con el artículo 14.1, “podrán” ser aplicados, de modo que no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos; (ii) la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información debe estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo; (iii) la apreciación de los límites no será en ningún caso automática, debiendo aplicarse, sucesivamente, los denominados test del daño y test del interés público. En virtud del primero, se analiza si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable, no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información, mientras que en atención al segundo es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso.”

5. En lo que atañe a la doctrina jurisprudencial, ésta se ha centrado, en síntesis, en dos aspectos: (i) la necesaria fundamentación de su concurrencia y (ii) la aplicación del test del daño y del interés público.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones apuntadas, debemos comenzar recordando cómo la jurisprudencia ha puesto de relieve la necesidad de motivar suficientemente la

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

conurrencia de esta causa de inadmisión por parte de la Administración, según refleja la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, cuando sostiene que «[e]sa 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 es reiterado en distintos pronunciamientos como, entre otros, la Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016, al sostener que «[l]a ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)».

En cuanto al segundo aspecto apuntado, valga recordar que la [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015](#)⁷ razona que el derecho de acceso a la información pública «*solamente se verá limitado en aquellos casos en que así 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. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad*».

Por tanto, cabe recordar que la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada, así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios contenidos en el indicado Criterio Interpretativo y en las sentencias de los tribunales Contencioso-Administrativos reseñadas en párrafos anteriores.

6. En concreto, en relación al límite alegado, relativo a un eventual perjuicio a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y a la tutela judicial efectiva, hay que señalar que es criterio consolidado en este Consejo de Transparencia que vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva,

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio, no es conforme con la regulación de los límites en el artículo 14 LTAIBG.

Circunstancia, que además, no llega a darse en el presente caso, ya que, SEIASA manifiesta, según se ha recogido en los antecedentes, que considera que *nos encontramos en una situación pre-litigiosa*, consideración que deduce del contenido del *escrito remitido a SEIASA el 20 de noviembre de 2019, por el Presidente de la Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir*. Como señala la Comunidad de Regantes, *dice afectar a la igualdad de partes en un proceso inexistente, sin explicación alguna*.

En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento. Lo que, reiteramos, no ocurre en el presente supuesto en el que como se ha indicado no nos encontramos ante un proceso judicial en curso.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia.

En la memoria explicativa del Convenio se señala sobre este particular que *“este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”*.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitan concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).

78 En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento

–al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional. (...)

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.(...)

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 mientras dicho procedimiento esté pendiente.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado, como ocurriría en el presente supuesto de llegar a materializarse el litigio, en el que SEIASA y la Comunidad de Regantes solicitante serían las partes. Como ocurrió cuando se siguió el procedimiento arbitral número 934 en la Corte Civil y Mercantil de

Arbitraje CIMA, para resolver las discrepancias derivadas del objeto previsto, cuyo Laudo se dictó el 5 de marzo de 2019.

Sin olvidar, tal y como se ha puesto de manifiesto, que SEIASA ya facilitó a la Comunidad de Regantes *El Informe de la Abogacía del Estado favorable para que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente inicie los trámites para anular los casi once (11) millones de euros que SEIASA repercutió a los regantes por conceptos no contemplados en el Convenio que regula la financiación, construcción y explotación de obras de modernización de regadíos.*

En consecuencia, no se considera de aplicación el límite invocado, por lo que, de acuerdo con los argumentos expuestos en los apartados precedentes, debe estimarse la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la COMUNIDAD DE REGANTES DEL VALLE INFERIOR DEL GUADALQUIVIR, con entrada el 2 de marzo de 2021, frente a la Resolución de 28 de enero de 2021 de la SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS, SEIASA.

SEGUNDO: INSTAR a la SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS, SEIASA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la COMUNIDAD DE REGANTES DEL VALLE INFERIOR DEL GUADALQUIVIR, la siguiente información:

- *Informe elaborado por la Abogacía del Estado, que recoge la justificación de la liquidación realizada por esa Sociedad Estatal a esta Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir, ascendente a 111.581.100,12 euros, IVA no incluido.*

TERCERO: INSTAR a la COMUNIDAD DE REGANTES DEL VALLE INFERIOR DEL GUADALQUIVIR 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, número 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>