



Resolución 545/2021

S/REF: 001-057065

N/REF: R/0545/2021; 100-005447

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Información solicitada: Informes de Abogacía del Estado y el Servicio Jurídico sobre Encomienda de Gestión del Canal Aragón y Cataluña

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 19 de mayo de 2021, la siguiente información:

Deseo acceder a los informes de la Abogacía del Estado y demás informes jurídicos de los servicios jurídicos de la Confederación Hidrográfica del Ebro que consten en el expediente administrativo que ha dado lugar a la Resolución de 23 de diciembre de 2020, de la Confederación Hidrográfica del Ebro, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión con la Comunidad General de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña, para la gestión del Canal de Aragón y Cataluña.

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

2. Mediante Resolución de 14 de junio de 2021, la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO) contestó al solicitante lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud de acceso a la información al amparo de la Ley 19/2013, esta Confederación Hidrográfica del Ebro no puede aceptar la misma, puesto que la petición formulada no encaja en los supuestos recogidos en la Ley 19/2013, pues tal como dispone el artículo 18.b) de dicha Ley, se inadmitirán a trámite las solicitudes “referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.

(...)

En consecuencia, dado que los informes que se solicitan no constituyen trámites del procedimiento y no son preceptivos, esta Confederación Hidrográfica del Ebro acuerda inadmitir a trámite la solicitud de acceso a la información pública a que se refiere la solicitud deducida por D. XXXXXXXXXXXXXXX.

3. Ante la citada contestación, con fecha 14 de junio de 2021, el solicitante presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

Se considera que los informes que pido no constituyen trámites del procedimiento y no son preceptivos. Defiendo que la naturaleza de las encomiendas de gestión de obras hidráulicas, pese a compartir nombre con las encomiendas del art. 11 LRJSP, no lo son, siendo su naturaleza la de un convenio. Esto implica que los informes jurídicos sean preceptivos.

4. Con fecha 17 de junio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 7 de julio de 2021, la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO realizó las siguientes alegaciones:

(...)

TERCERA.- *La Abogacía General del Estado en el informe de Ref.: A.G. ENTES PUBLICOS 103/17 (R 938/2017) expresa el siguiente criterio:*

«No cabe duda de que el artículo 125.1 de la LA, en su condición de norma con rango de ley, puede disponer que se efectúen encomiendas de gestión modificando la exigencia que establecía el artículo 15 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que reproduce literalmente el artículo 11 de la LRJSP, consistente en que las encomiendas de gestión se confieran a otros órganos o entidades de Derecho Público de la misma o distinta Administración Pública; es por ello que por lo que, pese a que como se ha razonado, las comunidades de usuarios no son entidades de Derecho Público, no hay, en principio, inconveniente alguno para que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente pueda conferir encomiendas a comunidades de usuarios para la explotación y mantenimiento de obras hidráulicas.»

De ahí que los trámites a seguir, son los de una encomienda de gestión, dentro de los cuales según el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), no se encuentra la emisión de ningún informe preceptivo.

(...)

Por todo lo cual, siguiendo el criterio de aplicación de la Abogacía General del Estado se ha procedido a la tramitación de una encomienda de gestión de acuerdo con lo dispuesto en artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Dicho artículo no requiere con carácter preceptivo la emisión de ningún informe. Por este motivo, de acuerdo con el criterio interpretativo de ese CTBG, indicado con anterioridad, se ha procedido a la inadmisión de la solicitud de acceso a la información pública a que se refiere la solicitud deducida por D. XXXXXXXXXXXXXXXX.

(...)

SEXTA.- *Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 125.1 TRLA, establece la posibilidad de que las “Confederaciones Hidrográficas, en el ámbito de sus competencias, podrán encomendar a las comunidades de usuarios, o juntas centrales de usuarios, la explotación y el mantenimiento de las obras hidráulicas que les afecten. A tal efecto, se suscribirá un convenio entre la Administración y las comunidades o juntas centrales de usuarios en el que se determinarán las condiciones de la encomienda de gestión y, en particular, su régimen económico-financiero.”*

(...)

OCTAVA.- Por estos motivos y debido al interés común de ambas partes en la buena gestión de las infraestructuras hidráulicas que constituyen el Canal de Aragón y Cataluña, se suscribió una encomienda de gestión con una duración de 75 años, que producirá efectos desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado según lo dispuesto en el artículo 11 LRSP y que tal y como indica el artículo 11.2 LRJSP, anteriormente mencionado, “La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio...”

Así, esta encomienda no supone en ningún caso cesión o renuncia a las competencias propias de la CHE en relación con la distribución de aguas, ejecución de obras, ni régimen de policía en el sistema.

(...) analizado el texto de la encomienda se aprecia que la Confederación Hidrográfica del Ebro no asume obligación alguna, particularmente económica, (elemento que configuraría el negocio como contrato, respecto de la Comunidad General de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña.

Por ello no puede hablarse de onerosidad, por lo que el objeto de la encomienda no es contractual.

(...)

UNDÉCIMA.- Así, puesto que ni el art. 11 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, así como por las previsiones establecidas en el artículo 125.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, establecen la obligatoriedad de los informes solicitados por el XXXXXXXX, esta Confederación entiende que los informes que se solicitan no constituyen trámites del procedimiento y no son preceptivos, por lo que se debe inadmitir la solicitud referida.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), 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 Gobierno³](#), su Presidente es competente para resolver las reclamaciones que, que con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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 12⁴](#), 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, cabe señalar, en primer lugar, que el objeto de la solicitud de información se centra en obtener los informes de la Abogacía del Estado y *demás informes jurídicos de los servicios jurídicos de la Confederación Hidrográfica del Ebro que consten en el expediente administrativo que ha dado lugar a la Resolución de 23 de diciembre de 2020, de la Confederación Hidrográfica del Ebro, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión con la Comunidad General de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña, para la gestión del Canal de Aragón y Cataluña.*

Y, en segundo lugar, que la solicitud de información ha sido inadmitida por la Confederación Hidrográfica del Ebro en su Resolución de fecha 14 de junio de 2021 al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Justifica su aplicación en que *los informes que se solicitan no constituyen trámites del procedimiento y no son preceptivos.* Argumentando, en resumen, la Confederación Hidrográfica del Ebro que para la cesión de la explotación y mantenimiento de obras hidráulicas a favor de la Comunidad General de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña, se

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

ha procedido a la tramitación de una encomienda de gestión de acuerdo con lo dispuesto en artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Y, dicho artículo no requiere con carácter preceptivo la emisión de ningún informe, como tampoco el artículo 125.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, establece la obligatoriedad de los informes solicitados.

Para valorar la conformidad con la LTAIBG de la aplicación de esta causa de inadmisión es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que sostiene que *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...)* *“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.”*

4. Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación del límite del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo CI/006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es *“la condición de información auxiliar o de apoyo”* y no la denominación del soporte la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto (*“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”*) meramente ejemplificativa. A partir de ello, el CTBG considera que *una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

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

(...) debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue 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.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que la califica para la correcta aplicación de la causa de inadmisión que nos ocupa, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (*“mediante resolución motivada”*) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter *“auxiliar o de apoyo”* de la información cuyo acceso se deniega

De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la motivación de la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro, de fecha 12 de mayo de 2021, razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera

otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

La Confederación Hidrográfica del Ebro se basa únicamente en el carácter no preceptivo de los informes, indicando que *no constituyen trámites del procedimiento*.

Sin embargo, como establece el mencionado criterio interpretativo de este Consejo de Transparencia *debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue 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.*

A juicio de este Consejo, el objeto de la solicitud de información – informes de la Abogacía del Estado y demás informes jurídicos de los servicios jurídicos de la CHE- es relevante *en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, ayudan a conformar el criterio final*, que en este caso se corresponde con el *Acuerdo de encomienda de gestión con la Comunidad General de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña*, para la realización de las tareas de explotación y mantenimiento en el ámbito de toda la infraestructura hidráulica que forma parte del Canal de Aragón y Cataluña, publicado mediante Resolución de 23 de diciembre de 2020, de la Confederación Hidrográfica del Ebro (BOE núm. 339, de 29 de diciembre de 2020).

Por último, cabe recordar que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado anteriormente en este sentido, entre otros en los expedientes de reclamación [R/766/2019](#)⁵ y [R/792/2019](#)⁶, y [R/810/2020](#), y más recientemente en los expedientes [R/438/2021](#) y [457/2021](#).

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos, debemos concluir con la estimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

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

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2020/01.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2020/01.html)

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2020/02.html>

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 14 de junio de 2021, frente a la Resolución de 14 de junio de 2021 de la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO).

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

- Informes de la Abogacía del Estado y demás informes jurídicos de los servicios jurídicos de la Confederación Hidrográfica del Ebro que consten en el expediente administrativo que ha dado lugar a la Resolución de 23 de diciembre de 2020, de la Confederación Hidrográfica del Ebro, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión con la Comunidad General de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña, para la gestión del Canal de Aragón y Cataluña.

TERCERO: INSTAR a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO (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, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁷, 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, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁸.

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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>