



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 369/2020

S/REF:

N/REF: R/0369/2020; 100-003855

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico/
Confederación Hidrográfica del Ebro

Información solicitada: Concesión del salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, dependiente del 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 16 de abril de 2020, la siguiente información:

Habiendo tenido conocimiento, a través de los medios de comunicación, del fallo de la Audiencia Nacional, de fecha 28 de febrero de 2020, en base al cual desestima el Recurso interpuesto por ENDESA GENERACIÓN, S.A. contra la Resolución de 18 de diciembre de 2017, del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que declaraba la extinción de la concesión del salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta, se formula la siguiente solicitud de información, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

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

1º.- Se solicita una copia del fallo de la Audiencia Nacional de fecha 28 de febrero.

2º.- Se solicita información acerca de la situación legal de la energía y correspondientes ingresos generados por el aprovechamiento de este salto desde el año 2007, fecha en que finalizaba la concesión correspondiente, y noviembre de 2019, cuando la empresa titular de la concesión procedió efectivamente a la entrega de las instalaciones y el salto a la Administración del Estado.

3º.- Asimismo se solicita información acerca de si la Administración del Estado ha adoptado algún tipo de medidas para conocer cuáles han sido los ingresos derivados de ese aprovechamiento desde la fecha de finalización de la concesión, y si es así, a cuánto ascienden los mismos, y si ha emprendido algún tipo de acción con vistas a su reclamación a la empresa concesionaria.

No consta respuesta.

2. Ante esta falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 14 de julio de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

Con fecha 16 de abril de 2020, esta Asociación ha formulado solicitud, ante la Confederación Hidrográfica del Ebro, de acceso a la información relativa a la extinción de la concesión del salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta, conforme a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El 1 de junio se reanudó el cómputo de plazos u procedimientos administrativos, pero esta solicitud no ha sido contestada por Confederación hasta la fecha.

3. Con fecha 14 de julio de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta de la indicada CONFEDERACIÓN tuvo entrada el 28 de julio de 2020 y en la misma se indicaba lo siguiente:

Tras analizar el objeto de su petición, se comprueba que la misma no se ajusta a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sino que esa solicitud se encuentra integrada en el procedimiento administrativo correspondiente a la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso

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

a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que dispone en su artículo 1.1.a) que dicha norma tiene por objeto regular el derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas, estableciendo en su artículo 2.3 que, a los efectos de dicha ley, se considerará información ambiental, entre otros supuestos, toda información que verse sobre: (...) b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a); c) las medidas administrativas, políticas o actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos, ...”, d) los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental, e) los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

Por tanto, de acuerdo con los argumentos anteriores, en relación con lo que se establece en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: “se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”, que alude en su apartado 3, concretamente, al acceso a la información ambiental.

Con posterioridad se ha recibido en esta Confederación nueva solicitud de información ambiental realizada por ADELPA, relacionada con la que aquí nos ocupa. Ambas se están tramitando por el Área de Gestión del Dominio Público de la Comisaría de Aguas de esta Confederación, que procederá a dar contestación conjunta.

Por todo lo expuesto, SOLICITO a ese Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno que tenga por formuladas las alegaciones contenidas en este escrito frente al requerimiento de alegaciones en relación a la reclamación presentada por ADELPA.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma](#)⁶ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: *Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.*

No obstante esta circunstancia excepcional, la Administración ha dispuesto de tiempo suficiente para haber contestado a la solicitud de acceso antes del inicio del presente procedimiento de reclamación.

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>

⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

4. En cuanto al fondo del asunto, se solicitan documentos e información sobre la extinción de la concesión del salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta, en concreto, i) información sobre la situación legal de la energía, ii) los ingresos correspondientes generados por el aprovechamiento de este salto desde el año 2007 y iii) cuáles han sido los ingresos derivados de ese aprovechamiento desde la fecha de finalización de la concesión.

El interesado hace asimismo mención a un fallo de la Audiencia Nacional que entendemos no se corresponde con el ejercicio de las funciones encomendadas a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA y a cuya rendición de cuentas se somete en aplicación de la LTAIBG, además de tratarse de información accesible a través de la página web del Centro de Documentación Judicial <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Por su parte, la Administración, en vía de reclamación, manifiesta que la solicitud no se ajusta a la LTAIBG sino que la misma se enmarcaría dentro de los procedimientos regulados en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, resultando por ello de aplicación la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: *“se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

Este Consejo de Transparencia no comparte totalmente este planteamiento.

En efecto, de la amplitud del concepto de información ambiental contenido en la Ley 7/2006, y en las Directivas Europeas 2003/4/CE y 2003/35/CE, de las que dicha Ley trae causa, dan buena cuenta diversas Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) como la STJCE de 17 de junio de 1998 (asunto 321/96, Mecklenburg), cuando el Tribunal afirmó: *«debe recordarse que en el concepto de ‘información sobre medio ambiente’ la letra a) del art. 2 de la Directiva engloba cualquier información relativa al estado de los distintos elementos del medio ambiente que allí se mencionan, así como las actividades o medidas que puedan afectar o proteger el estado de dichos elementos, ‘incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente’. Del tenor literal de esta disposición se deriva que el legislador comunitario pretendió dar a dicho concepto un sentido amplio que abarcara tanto los datos como las actividades referentes al estado de dichos elementos»*.

Pero tal pronunciamiento del Tribunal no quedó ahí, ya que fue cuestionado acerca de si la letra a) del art. 2 de la Directiva debía ser interpretada en el sentido de si debía ser aplicada a un Informe emitido por una autoridad competente en materia de ordenación paisajística, en el marco de su participación en un procedimiento de aprobación de un plan de construcción.

A este respecto, el TJCE afirmó: «De la utilización que se hace en la letra a) del art. 2 de la Directiva del término ‘incluidas’ resulta que el concepto de ‘medidas administrativas’ no es más que un ejemplo de las ‘actividades’ o de las ‘medidas’ a las que se refiere la Directiva (...), el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de ‘información sobre medio ambiente’ una definición que pudiera excluir alguna de las actividades que desarrolla la autoridad pública, sirviendo el término ‘medidas’ tan sólo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de actividad administrativa». De este modo, el Tribunal mantuvo que «para ser una ‘información sobre medio ambiente’ a efectos de la Directiva bastaba que un informe de la Administración, como el controvertido en el asunto principal, constituyese un acto que pudiese afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refería la Directiva. Tal es el caso si, como señala el órgano jurisdiccional remitente, dicho informe, en lo que atañe a los intereses de la protección del medio ambiente, puede influir en la decisión de aprobación de un plan de construcción».

Es decir, la LTAIBG reconoce expresamente su carácter supletorio respecto de las materias amparadas por la regulación específica de aplicación al acceso a la información ambiental. En este sentido, el [Criterio Interpretativo del Consejo \(CI 008/2015\), de 12 de noviembre de 2015](#)⁷, determina que:

I. El carácter de ley básica de la LTAIBG en esta materia tiene como consecuencia principal que las excepciones a su aplicación en materia de acceso a la información pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella.

II. Los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la LTAIBG contienen la única excepción prevista, en la Ley para la aplicación de sus normas sobre ejercicio del derecho a la información.

IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

Por otro lado, es cierto que un salto hidráulico es una instalación que permite utilizar la fuerza del agua para producir energía eléctrica, empleando diferentes construcciones, siendo la principal la central hidroeléctrica. También es cierto que tanto el agua como la electricidad están consideradas información ambiental en la medida en que puedan afectar al medio

⁷

https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:5ffdef96-67e0-4554-beab-b522bf2fac18/C8_2015_aplicacionDA1.pdf

ambiente, como señala la Ley 27/2006, y que las medidas administrativas que se tomen sobre estos elementos se regulan por esta norma. Sin embargo, en el caso analizado, no solamente se solicitan la situación legal de la energía y si la Administración ha emprendido algún tipo de acción con vistas a su reclamación a la empresa concesionaria, que estarían efectivamente amparadas por el acceso específico de la normativa medioambiental, sino que también se pide información de carácter económico que afecta a los ingresos públicos, como son i) los ingresos generados por el aprovechamiento de este salto desde el año 2007, fecha en que finalizaba la concesión correspondiente, y noviembre de 2019, cuando la empresa titular de la concesión procedió efectivamente a la entrega de las instalaciones y el salto a la Administración del Estado y ii) los ingresos derivados de ese aprovechamiento desde la fecha de finalización de la concesión, y si es así, a cuánto ascienden los mismos.

Entendemos que esta información afecta esencialmente al control de los fondos públicos una vez terminada la concesión del salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta, por lo que el acceso a la misma no recae dentro del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, sino de la LTAIBG, cuya *Ratio iuris* o razón de ser está contenida en su Preámbulo: “*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, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se 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..*”

Estamos hablando de una concesión administrativa, que es un contrato por el que el Estado encomienda a una persona -individual o jurídica, privada o pública-, por tiempo determinado, la organización y el funcionamiento de un servicio público. Como contrato que es, debe ser hecho público de manera activa – es decir, sin necesidad de mediar solicitud previa de acceso - como determina el [artículo 8 de la LTAIBG](#)⁸.

Por ello, debe aplicarse la LTAIBG a estos apartados de contenido económico y origen contractual que no inciden o afectan de manera directa sobre el medio ambiente, quedando excluidos los demás, que disponen de una normativa específica de acceso a la información.

5. Finalmente, en lo relativo al acceso a la Sentencia de la Audiencia Nacional, de fecha 28 de febrero de 2020, en base al cual desestima el recurso interpuesto por ENDESA GENERACIÓN, S.A. contra la Resolución de 18 de diciembre de 2017, del Ministerio de Agricultura, Pesca,

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a8>

Alimentación y Medio Ambiente, que declaraba la extinción de la concesión del salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta, entendemos como ya hemos señalado, que se trata de documentación generada por los Tribunales de Justicia, ajena a la elaboración por parte de la Administración General del Estado y al control de su actividad por parte de los ciudadanos, en los términos que fija la LTAIBG, quedando al margen de esta norma.

Existen plataformas y aplicaciones informáticas específicas para acceder a los contenidos de documentos judiciales, no siendo la LTAIBG el medio o la herramienta que deba utilizarse para este fin.

En conclusión, se debe estimar en parte la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 14 de julio de 2020, contra la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, dependiente del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

SEGUNDO: INSTAR la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, dependiente del 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:

- i) Los ingresos generados por el aprovechamiento del salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta desde el año 2007, fecha en que finalizaba la concesión correspondiente, y noviembre de 2019, cuando la empresa titular de la concesión procedió efectivamente a la entrega de las instalaciones y el salto a la Administración del Estado.
- ii) Los ingresos derivados de ese aprovechamiento desde la fecha de finalización de la concesión y, si los hubo, a cuánto ascienden los mismos.

TERCERO: INSTAR la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, dependiente del 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 1⁹](#), 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 octubre¹⁰](#), 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-Administrativa¹¹](#).

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>