



RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0512/2016

FECHA: 8 de marzo de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada 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 presentada por [REDACTED] con entrada el 9 de diciembre de 2016, 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. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó a la Mercantil SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS (SEIASA), con fecha 29 de septiembre de 2016 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente documentación:

- Informe de auditoría elaborado en mayo de 2015 previo al informe de 18 de diciembre 2015.
- Criterios señalados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) e informes de auditoría elaborados por dicho organismo, con fecha 18 diciembre 2015.
- Certificación del acta del Consejo de Administración del 14 de julio de 2016, en la parte referente a la aprobación de la liquidación.
- Informe jurídico que concluye que las Comunidades de Regantes deben ser el sujeto pasivo de dichas liquidaciones.
- Informe de la Abogacía del Estado sobre el Convenio formalizado, entre SEIASA y esta Comunidad de Regantes, el 29 de julio de 2013.

ctbg@consejodetransparencia.es



- Convenio entre MAGRAMA y SEIASA de 3 de diciembre de 2012.
- Actas de aprobación de los convenios (en su caso con sus correspondientes informes jurídicos) por parte del Consejo de Administración de SEIASA, de la Dirección General de Patrimonio del Estado, incluido el de 24 de mayo de 2013; del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; incluido el de 29 de mayo de 2013, emitido por la Dirección General de Desarrollo Rural y el Informe favorable por la Abogacía del Estado, con fecha 21 de junio de 2013.
- Detalle pormenorizado -hasta el nivel más preciso y exacto de las unidades, mediciones y conceptos incluidos- de la liquidación practicada a esta Comunidad de Regantes.
- Copia de las escrituras de constitución de SEIASA que se detallan a continuación: Escritura inicial de constitución en base a la aprobación del Consejo de Ministros de 5 y 12 de noviembre de 1999; Escritura tras la fusión según acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010. Es decir, escritura de 3 de diciembre de 2010.
- Informe previo con el resumen de las mediciones finales, así como certificado de la aprobación del mismo por parte del Consejo de Administración.
- Acta de Reconocimiento y Comprobación de las obras ejecutadas.
- Certificado final de dirección de obra suscrita por técnico competente, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente relativo a las obras de construcción
- Certificación del acta del Consejo de Administración donde se recoge la finalización de las obras, así como copia de las liquidaciones final de las obras aprobadas por el Consejo de Administración, incluido informe técnico del director de obra; de contener este apartado algún documento o resolución distinto a los especificados en los tres apartados anteriores.
- Auditorías internas o externas realizadas con ocasión del expediente de otorgamiento de ayudas europeas.
- Nombres, apellidos y DNI; y cargos del Consejo de Administración de SEIASA desde el inicio de los expedientes.

2. Mediante Resolución de fecha 25 de octubre de 2016, el SEIASA comunicó a [REDACTED]

[REDACTED] que procedía conceder el acceso parcial a su solicitud, en base a los siguientes argumentos:

a) Se concede el acceso a:

- Convenio entre MAGRAMA y SEIASA de 3 de diciembre de 2012: dicha información se encuentra publicada en la web de SEIASA. Pueden acceder a dicha información a través de la dirección: <http://www.seiasa.es/seiasa/?q=content/informacion-general>.
- Escrituras de constitución de SEIASA: dicha información se encuentra disponible en el Registro Mercantil de Madrid www.rmercantilmadrid.com



- *Justificación pormenorizada y documentada de la liquidación practicada a esta Comunidad de Regantes, para conocer en base a qué conceptos del apartado del convenio aludido se justifica la liquidación.*
 - *Acta de Reconocimiento y Comprobación de las obras ejecutadas.*
 - *Certificado final de dirección de obra suscrita por técnico competente, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente relativo a las obras de construcción.*
- b) *De acuerdo con la letra b), del apartado 1, del artículo 18 de la Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública SEIASA considera que la solicitud de información que se relaciona a continuación incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, se deniega el acceso a:*
- *Criterios señalados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) e informes de auditoría elaborados por dicho organismo, con fecha 18 de diciembre 2015.*
 - *Informe de la Abogacía del Estado sobre los Convenios*
 - *Informe previo con el resumen de las mediciones finales*
 - *Informes jurídicos previos a la aprobación de los convenios, por parte de la Dirección General de Patrimonio del Estado, incluido el 24 de mayo de 2013; del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; incluido el de 29 de mayo de 2013, emitido por la Dirección General de Desarrollo Rural; el Informe favorable por la Abogacía del Estado con fecha 21 de junio de 2013.*
 - *Auditorías internas o externas realizadas con ocasión del expediente de otorgamiento de ayudas europeas.*
- c) *De acuerdo con las letra h) y k), del apartado 1, del artículo 14 de la Ley 19/2013 SEIASA considera que la divulgación de la información relativa a las **actas del Consejo de Administración de la sociedad**, supondría un perjuicio para la materia señalada en el dispositivo precedente, toda vez que contiene la relación de los asistentes, orden del día de la reunión, circunstancias del lugar y tiempo que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como contenido de los acuerdos adoptados. El acceso a las actas del Consejo de Administración está pues limitado, ya que dicho acceso supone un perjuicio para garantizar la confidencialidad, así como para garantizar los intereses comerciales y económicos de la Sociedad.*
- d) *De acuerdo con el artículo 15.2 de la Ley 19/2013, la solicitud de información relativa a **Nombre, apellidos, DNI y cargos del Consejo de Administración de SEIASA desde el inicio de los expedientes**, considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que sobre la publicidad activa de los datos del DNI solicitada el artículo 3 de la LOPD 15/1999 de 13 de diciembre, define dato de carácter personal como "cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables". En atención a esta definición, la propia Audiencia Nacional en el fundamento jurídico segundo de su sentencia de 27 de octubre de 2044 (SAN 6687 /2004) afirmó claramente que el número de DNI es un dato de carácter personal, y por tanto protegido por la ley". Posteriormente el Real Decreto*



1720/2007 de 21 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la LOPD en su artículo 5.1 f) aclara la cuestión al disponer que dato personal es "cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables".

- e) Por otra parte, tanto **el Informe de auditoría de mayo de 2015 previo al informe de 18 de diciembre de 2015 y el Informe jurídico que determina que las Comunidades de Regantes deben ser el sujeto pasivo de dichas liquidaciones**, ambos objeto de la solicitud de información, no existen.

Esta Resolución fue recibida por el solicitante el día 10 de noviembre de 2016.

3. El 9 de diciembre de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED] en la que manifestaba, en resumen, lo siguiente:

- Por lo que hace a las **escrituras de constitución de la Sociedad Estatal**, el hecho de que se encuentre inscrita en el Registro Mercantil, a tenor de lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, a juicio de esta Comunidad de Regantes, no releva a aquélla de su obligación de facilitarla, pese a su cuestionable voluminosidad, máxime cuando, en puridad, se trata de un documento requerido por las normas reguladoras de la publicidad activa, en el aspecto relativo a la información institucional y organizativa, regulados en el art. 6 de la repetida Ley 9/2013.
- El **acceso al Registro Mercantil**, sea para obtener una nota registral, sea para obtener una certificación sería, sin duda más gravoso -tanto desde una perspectiva económica, como desde la eliminación de tiempos y dificultades-, que su obtención a través de la propia Sociedad Estatal, que viene obligada a suministrar la información requerida gratuitamente, como indica el art. 22.4 de la Ley 19/2013, antes citada. Por ello, entiende esta Comunidad de Regantes, debe ser requerida SEIASA por ese Consejo de Transparencia para cumplir su obligación "ex lege" de facilitarle copia de la escritura de su constitución, de la que forman parte sus Estatutos Sociales.
- Al alegado amparo del art. 18.1 b) de la repetida Ley 19/2013 se ha denegado el acceso a una información pública de tanta trascendencia e importancia. Los documentos relacionados ineludiblemente han de formar parte del expediente, instruido por SEIASA, con carácter previo y asimismo posterior al documento suscrito entre ella y esta Comunidad de Regantes, con fecha 29 de julio de 2013, que se denomina "Convenio Regulador para la financiación, construcción y explotación de las obras de modernización de los regadíos de la Comunidad de Regantes de la Zona Regable del Viar. Provincia de Sevilla", con cofinanciación de fondos europeos, no puede resultar de recibo que, dada la autoridad de los órganos informantes y la indudable trascendencia e importancia de su contenido, no se puedan trivializar los documentos solicitados hasta el punto de equiparados a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades



administrativas", como se hace por la Resolución de la Presidencia de SEIASA. Se nos pretenda ahora convencer, al negarnos los informes solicitados -de tan alta cualificación y autoridad, y sobre motivos tan trascendentales e importantes-, de que son documentos auxiliares y de mero apoyo, en cualquier caso no sustanciales, para que esta Comunidad de Regantes pueda tomar una información precisa y fundamentada sobre cuál deba ser su posicionamiento en el conflicto jurídico suscitado, donde SEIASA -que es quien ha padecido el "error" de entender que la financiación con Fondos Europeos era superior a la autorizable, por no haber tenido en cuenta que se trataba de un Proyecto generador de ingresos para ella misma- intenta hacer recaer sobre esta Comunidad de Regantes el total importe de la minoración de las ayudas europeas, causada por su exclusiva negligencia.- Y encima, niega a la Comunidad conocer los fundamentos precisos y determinantes de la supuesta legitimidad de su posición acreedora.

- El siguiente apartado se refiere a las **actas del Consejo de Administración de SEIASA de aprobación de los Convenios celebrados y de otros extremos de su desarrollo y ejecución. La denegación de la información se apoya, en esta ocasión, en los apartados h) y k) del art. 14.1 de la reiterada Ley 19 /2013. Mal se puede entender que una Sociedad Estatal, como SEIASA, pueda, por otro lado, ampararse en el supuesto perjuicio de sus intereses económicos y comerciales, para evitar entregar actas de su Consejo de Administración, que se refieran a sus relaciones con esta Comunidad de Regantes, tanto las previas y coetáneas a la aprobación del Convenio, suscrito entre las partes, como las posteriores que recojan las incidencias derivadas de su desarrollo, terminación y liquidación de obras.- El Sector Público, como dispone el art. 103.1 de nuestra Constitución, tiene como obligación esencial la de servir con objetividad los **intereses generales**, esto es los intereses públicos, sin desviaciones por mezquinos y espurios intereses económicos y comerciales, que se puedan alegar. Por ello, esta Comunidad de Regantes que presido insiste en la necesidad de que se le faciliten las copias de las actas del Consejo de Administración de SEIASA en cuanto aborden cuestiones que se refieran, de forma directa o indirecta, a la elaboración. Aprobación, formalización y consumación del Convenio suscrito entre las partes el día 29 de julio de 2013.**
- Otra petición se concreta en la **identificación de los miembros del Consejo de Administración de la Sociedad Estatal**, lo que la Resolución reclamada entiende contrario a la legislación reguladora de la protección de datos de carácter personal, de conformidad con lo expresado en el art. 15, apartados 2 y 3 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (...), es evidente que la praxis enseña que se pueden eliminar las datos identificativos de las personas intervinientes, sin merma de las informaciones solicitadas.- Las bases de datos de Jurisprudencia son un claro ejemplo de lo expuesto.
- En cuanto al **Informe de auditoría de mayo de 2015 previo al Informe de 18 de diciembre de 2015 y el informe jurídico que determina que las Comunidades de Regantes deben ser el sujeto pasivo de dichas**



liquidaciones, se anexiona la carta de 15 de julio del año en curso, dirigida al exponente, como Presidente de la Comunidad de Regantes, en la que, por primera vez, le adjunta la "Liquidación de la Tarifa Anticipada de amortización del Convenio Regulador para la Financiación, Construcción y Explotación de las Obras de Modernización y Consolidación de los Regadíos de la Comunidad de Regantes de la Zona Regable del Viar a 31 de mayo de 2016, aprobada por el Consejo de Administración de SEIASA el pasado 14 de julio ... " La referida carta traslada la Liquidación en documento aparte, limitándose a expresar que "se ha constatado que los fondos FEDER-Cohesión relacionados con las Obras de Modernización y Consolidación de los Regadíos de la Comunidad de Regantes de la Zona Regable del Viar ascienden a 11.551.350,93 euros." lo que esta Comunidad QUIERE es conocer la causa de que los fondos Europeos se hayan reducido -en contra de lo establecido en el Convenio suscrito con SEIASA- a 11.551.350,93 euros, esto es, el 61.22 % del coste de la obra y de que la diferencia respecto a lo pactado (70 % del coste de la obra), esto es 1.656.132,81 euros, SEIASA de forma unilateral lo cargue ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE a la Comunidad de Regantes. La responsabilidad asumida por el Consejo de Administración de SEIASA, es de toda evidencia al aprobar, sin informe de su Asesor Jurídico, esto es el Abogado del Estado, según Convenio suscrito.

4. El 16 de diciembre de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a SEIASA, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas, que fueron remitidas el 21 de febrero de 2017, en las que, tras reiterarse en las vertidas con anterioridad, añade lo siguiente:
- *No se ha producido denegación de la información relativa al Convenio entre MAGRAMA y SEIASA de 3 de diciembre de 2012, al señalar que se encuentra disponible en la web de la sociedad, ni de la escritura de constitución de la Sociedad, al remitir para su obtención al Registro Mercantil de Madrid, ya que conforme el art. 22.3 de la Ley 19/2013 antes citada, si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.*
 - *En materia de datos de carácter personal, hemos de señalar, como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, que conforme al artículo 365 del Reglamento del Registro Mercantil (Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio) los administradores de sociedades anónimas como SEIASA están obligados a dar publicidad a las cuentas anuales mediante la presentación de éstas para su depósito en el Registro Mercantil de su domicilio, dentro del mes siguiente a su aprobación, en las mismas constarían los datos solicitados.*
 - *Con fecha 28 de noviembre de 2016, se recibió solicitud de petición de datos, informes o documentos de un Diputado del Congreso al amparo de lo establecido en el artículo 7º del Reglamento del Congreso, cuyo contenido presenta una identidad total con la solicitud de información*



objeto de la reclamación presentada por la Comunidad de Regantes de la Zona Regable del Viar, si bien se refiere a una actuación diferente de la sociedad. SEIASA procedió a remitir los datos, informes y documentos solicitados por el Diputado con las mismas limitaciones y salvaguardas empleadas para limitar fundadamente su aportación en los mismos términos que en la petición de acceso a la información, ya que en otro caso, nos encontraríamos ante un hipotético supuesto de fraude de ley del artículo 6.4 del Código Civil, ya que por parte de SEIASA se estaría dando respuestas diferentes ante peticiones de informes semejantes. Concurrirían en ambos caso las mismas limitaciones e impedimentos para proporcionar la información solicitada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto 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, la Presidenta 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 reconoce en su artículo 12 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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, debe analizarse la extensa solicitud de documentación presentada en función de la respuesta proporcionada por la Administración, para poder realizar una correcta valoración de su actuación desde el punto de vista de la LTAIBG.

El primer apartado de la respuesta a la solicitud de acceso a la información comprende dos documentos diferentes: (1) *el Convenio entre MAGRAMA y SEIASA, de 3 de diciembre de 2012* y (2) *las escrituras de constitución de SEIASA*. Esta última sostiene que ha obrado conforme a la LTAIBG, ya que ha indicado al Reclamante cómo puede localizar dichos documentos.



Este Consejo de Transparencia estima que la respuesta proporcionada por SEIASA es parcialmente conforme con la Ley, dado que su artículo 22.3 prevé la posibilidad de indicar al solicitante cómo puede acceder a la información si ya ha sido publicada, lo que se cumple en el supuesto del Convenio entre MAGRAMA y SEIASA, de 3 de diciembre de 2012, pero no en lo que se refiere a las escrituras de constitución de SEIASA, en la que redirecciona a la página Web inicio del Registro Mercantil, lo que obliga al solicitante a realizar una búsqueda exhaustiva de las mismas. A este respecto, este Consejo de Transparencia ha dictaminado que se cumple con este precepto legal indicando al solicitante una referencia explícita y determinada, no una simple indicación genérica, es decir, la dirección URL exacta en la que se encuentra depositado el documento que se pretende (Criterio Interpretativo CI/009/2015, de 12 de noviembre).

Es en vía de Reclamación cuando SEIASA remite a este Consejo de Transparencia, pero no al Reclamante, copia de las escrituras de constitución solicitadas.

Por lo tanto, en este apartado debe estimarse parcialmente la Reclamación presentada.

4. Por otra parte, se entiende que SEIASA ha proporcionado al Reclamante los siguientes documentos solicitados, que no son objeto de Reclamación:
 - *Justificación pormenorizada y documentada de la liquidación practicada a esta Comunidad de Regantes, para conocer en base a qué conceptos del apartado del convenio aludido se justifica la liquidación.*
 - *Acta de Reconocimiento y Comprobación de las obras ejecutadas.*
 - *Certificado final de dirección de obra suscrita por técnico competente, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente relativo a las obras de construcción.*

5. El siguiente bloque de documentos requeridos, denegados por SEIASA en aplicación del artículo 18.1 b) de la LTAIBG, son los siguientes:
 - *Criterios señalados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) e informes de auditoría elaborados por dicho organismo, con fecha 18 de diciembre 2015.*
 - *Informe de la Abogacía del Estado sobre los Convenios*
 - *Informe previo con el resumen de las mediciones finales*
 - *Informes jurídicos previos a la aprobación de los convenios, por parte de la Dirección General de Patrimonio del Estado, incluido el 24 de mayo de 2013; del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; incluido el de 29 de mayo de 2013, emitido por la Dirección General de Desarrollo Rural; el Informe favorable por la Abogacía del Estado con fecha 21 de junio de 2013.*



- Auditorías internas o externas realizadas con ocasión del expediente de otorgamiento de ayudas europeas.

El precepto mencionado establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, entre otros supuestos, aquellas: “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”.

Su interpretación debe realizarse conforme al Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, fijado por este Consejo de Transparencia, que se resume a continuación:

- *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 su 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 un 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 sea 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 que operen las causas de inadmisión tienen 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.

En el presente caso, este Consejo de Transparencia no aprecia que los documentos solicitados tengan contenidos que sean auxiliares o de apoyo, por las siguientes razones:

- Los Criterios señalados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) e informes de auditoría elaborados por dicho organismo, con fecha 18 de diciembre 2015: La IGAE viene desarrollando funciones fundamentales para el desarrollo de la Hacienda Pública, es decir para la gestión de los fondos públicos obtenidos a través del sistema tributario de los contribuyentes, la contabilidad pública como centro gestor (llevanza directa de la contabilidad de los Ministerios; elaboración de la Cuenta General del Estado que el Gobierno rinde al tribunal de Cuentas y en consecuencia al Parlamento) y directivo (Normas y directrices contables de todos los entes públicos). Como órgano de control la IGAE es la encargada de verificar, mediante el control previo de legalidad y el control financiero y la auditoría pública, que la actividad económico-financiera del sector público estatal se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. Sus Criterios e Informes son, por tanto, necesarios para el control de la actividad pública en materia presupuestaria y contable.
- El Informe de la Abogacía del Estado sobre los Convenios se considera un elemento esencial, desde el punto de vista jurídico, para entender cómo deben interpretarse las cláusulas de un Convenio en caso de divergencias entre las partes. Una de las partes, en el presente caso, es la entidad Reclamante. El acceso al mismo no se puede reputar de auxiliar o de apoyo, puesto que su naturaleza no lo es al aportar la posición jurídica de una de las partes en la interpretación de un convenio suscrito.
- El Informe previo con el resumen de las mediciones finales, en ningún caso puede entenderse como auxiliar, dado que recoge las mediciones finales, es decir, las que van a ser tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisiones.
- Los Informes jurídicos previos a la aprobación de los convenios, por parte de la Dirección General de Patrimonio del Estado, incluido el 24 de mayo de 2013; del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; incluido el de 29 de mayo de 2013, emitido por la Dirección General de Desarrollo Rural; el Informe favorable por la Abogacía del Estado con



fecha 21 de junio de 2013. En este punto, se trata de informes que vienen regulados en los artículos 79 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya función es conocer el parecer de órganos especialmente cualificados en la materia para proporcionar al órgano decisor los elementos de juicio necesarios para la adecuada resolución final. En este sentido, su contenido no puede considerarse auxiliar o de mero apoyo.

- Respecto a las *Auditorías internas o externas realizadas con ocasión del expediente de otorgamiento de ayudas europeas*, hay que significar que tanto a nivel estatal, como autonómico y local se conceden subvenciones o préstamos para determinadas actividades de interés para su zona de influencia y que necesitan ser auditadas por un auditor de cuentas externo o por un departamento de auditoría interna. Estas acciones están financiadas por los fondos de estas entidades y otras utilizan los recursos concedidos por otras administraciones. El caso más habitual es el de los fondos FEDER (Unión Europea). La totalidad de estas subvenciones requieren de un informe de auditoría de cuentas de justificación de los gastos incurridos para la subvención que deberá certificar un auditor de cuentas. Sus conclusiones son, por tanto, necesarias para el control de la actividad pública en esta materia, no teniendo el carácter de auxiliar o de apoyo.

Por lo tanto, debe estimarse la Reclamación presentada en este apartado.

6. Igualmente, se solicita el acceso a las actas del Consejo de Administración de la Sociedad. En este punto, SEIASA considera que la divulgación de la información supondría un perjuicio para la materia señalada en las letra h) y k), del apartado 1, del artículo 14 de la Ley 19/2013, toda vez que contiene la relación de los asistentes, orden del día de la reunión, circunstancias del lugar y tiempo que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como contenido de los acuerdos adoptados. El acceso a las actas del Consejo de Administración está pues limitado, ya que dicho acceso supone un perjuicio para garantizar la confidencialidad, así como para garantizar los intereses comerciales y económicos de la Sociedad.

El artículo 14.1 h) de la LTAIBG dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

El artículo 14.1 k) de la LTAIBG señala que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*

Por lo tanto, ambas causas actúan como límites al ejercicio del derecho de acceso a la información. Respecto de la aplicación de estos límites, este Consejo de



Transparencia ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, que se resume a continuación:

“El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, 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 (test del interés público).”

No se debe olvidar que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente supuesto, SEIASA no justifica suficientemente, a juicio de este Consejo de Transparencia, porqué facilitar las actas del Consejo de Administración perjudica sus intereses económicos y comerciales.

El artículo 97 del Reglamento del Registro Mercantil establece que *las actas que se transcriban al Libro de Actas de la sociedad deben contener los datos que se expresan a continuación, para que los acuerdos adoptados por el órgano social sean inscribibles en el citado Registro:*



1.- *Fecha y lugar* del territorio nacional o del extranjero en que se haya celebrado la reunión.

2.- *Fecha y modo* en que se hubiera efectuado la *convocatoria*, salvo que se trate de Juntas Universales. Si son sociedades anónimas, deberá indicarse el Boletín Oficial del Registro Mercantil y el diario o diarios donde haya sido publicada la convocatoria.

3.- *Texto íntegro de la convocatoria*, y si se trata de Junta Universal, los puntos aceptados como orden del día.

4.- El *número de socios o miembros del órgano colegiado* de administración que asisten personalmente y los que asisten por medio de representante, y si se trata de una Junta General, el porcentaje de capital social que unos y otros representan. Si se trata de una Junta Universal, deberá indicarse a continuación del lugar, fecha y orden del día, el nombre de los asistentes, que deberá ir seguido de la firma de los mismos.

5.- Un *resumen de los asuntos debatidos* y de las intervenciones cuya constancia en el acta se haya solicitado por alguno de los presentes.

6.- Los *acuerdos adoptados*.

7.- El *resultado de las votaciones*, expresando las mayorías con las que se hubiese adoptado cada acuerdo si se trata de Juntas Generales, o el número de miembros que han votado a favor del acuerdo si se trata de órganos colegiados de administración (por ejemplo, un Consejo de Administración). Si quien ha votado en contra de los acuerdos adoptados lo solicita, se hará constar en el Acta su oposición a dichos acuerdos.

8.- La *aprobación del Acta*.

De este contenido, ni la fecha y lugar de celebración, ni la fecha y modo en que se hubiera efectuado la convocatoria, ni el texto íntegro de la misma, ni el número de socios o miembros del órgano colegiado de administración que asisten, ni el resumen de los asuntos debatidos y de las intervenciones, ni el resultado de las votaciones, ni la mera aprobación del Acta se pueden entender perjudiciales para los intereses económicos y comerciales de la Sociedad.

En cuanto a los acuerdos adoptados, se sabe que son los relativos únicamente a la aprobación de los convenios de la Sociedad con el Ministerio de Agricultura. Estos convenios han de hacerse públicos, no solamente cuando algún interesado lo solicite, sino porque la propia LTAIBG así lo exige, en aplicación del principio de publicidad activa contenido en su artículo 8.1 b), que dispone que, en materia de información económica, presupuestaria y estadística, han de hacerse públicos *La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.*



Por lo tanto, la publicidad de un Acta cuyo contenido es la aprobación de un Convenio que debe ser público no perjudica los intereses económicos y comerciales de la Sociedad, puesto que no recoge información financiera, ni estratégica desde el punto de vista comercial o económico.

7. SEIASA invoca también que dar la documentación supone un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

En base al contenido de las actas, conforme al precitado artículo 97 del Reglamento del Registro Mercantil, se puede concluir que podrían quedar incluidos bajo este límite las intervenciones cuya constancia en el acta se haya solicitado por alguno de los presentes o la identificación de quién ha votado en contra de los acuerdos adoptados, puesto que su divulgación sí puede condicionar los futuros planteamientos y posturas individuales de los intervinientes en el momento de adoptar decisiones. Las intervenciones a título particular que quedan reflejadas en las actas, tanto a favor como en contra de una determinada decisión, podrían quedar limitadas al conocimiento público, pero ello no impide el conocimiento del acuerdo social final, que es el que realmente va a condicionar las posteriores actuaciones de la Sociedad.

Estando, pues, afectada parcialmente esta documentación por el límite del artículo 14.1 k), debe facilitarse la parte de la documentación que no se ve afectada por el mismo, conforme señala el artículo 16 de la LTAIBG que regula el acceso parcial a la información solicitada. Por lo tanto, puede darse la información solicitada, pero eliminando la identidad de la persona de la que provengan las manifestaciones vertidas en la reunión de la que se levanta acta o el voto reflejado en la misma.

En consecuencia, procede estimar parcialmente la Reclamación en este punto concreto

8. El siguiente bloque de información solicitado se refiere a *Nombre, apellidos, DNI y cargos del Consejo de Administración de SEIASA desde el inicio de los expedientes.*

Considera SEIASA que dar esta información vulnera la normativa de protección de datos de carácter personal.

La relación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales también se encuentra recogida en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, que se resume a continuación, en la parte que ahora se analiza:

El artículo 15 establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente:



1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.
3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
 - b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
 - c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
 - d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.
4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.



5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

El proceso de aplicación de estas normas comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

- I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD)*
- II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley,*
- III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.*
- IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.*



En el presente caso, se solicita conocer datos personales que no son especialmente protegidos, al no referirse expresamente a la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, al origen racial, a la salud y a la vida sexual, o a la comisión de infracciones penales o administrativas.

Sin embargo, a juicio de este Consejo de Transparencia, la mayor parte de los datos personales que se solicitan sí son meramente identificativos y están relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la entidad correspondiente. En este supuesto se encontrarían tanto el nombre y apellidos como el cargo ocupado por cada uno. Sin embargo, quedan fuera de este supuesto los datos del DNI individual de cada miembro, puesto que se trata de un dato de la esfera privada del interesado y sin relevancia alguna en lo que respecta a la toma de decisiones o al control de la actividad pública de la Sociedad.

En consecuencia, procede estimar parcialmente la Reclamación en este punto concreto.

9. Finalmente, se debe analizar la solicitud relativa al *Informe de auditoría de mayo de 2015 previo al informe de 18 de diciembre de 2015 y el Informe jurídico que determina que las Comunidades de Regantes deben ser el sujeto pasivo de dichas liquidaciones.*

En ambos casos, SEIASA sostiene que no existen. De ser así, es evidente que no pueden facilitarse al Reclamante, ya que únicamente constituye información pública aquellos documentos que obren en poder de los sujetos obligado en el momento en que se solicitan, ex artículos 12 y 13 de la LTAIBG.

Todo ello, con independencia de la responsabilidad asumida por el Consejo de Administración de SEIASA, al aprobar una liquidación sin informe de su Asesor Jurídico, esto es el Abogado del Estado, según Convenio suscrito y sin Informe interno o externo de auditoría.

10. En conclusión, por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, debiendo SEIASA proporcionar al Reclamante la siguiente documentación:

- *Criterios señalados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) e informes de auditoría elaborados por dicho organismo, con fecha 18 diciembre 2015.*
- *Certificación del acta del Consejo de Administración del 14 de julio de 2016, en la parte referente a la aprobación de la liquidación.*
- *Informe de la Abogacía del Estado sobre el Convenio formalizado, entre SEIASA y esta Comunidad de Regantes, el 29 de julio de 2013.*
- *Actas de aprobación de los convenios (en su caso con sus correspondientes informes jurídicos) por parte del Consejo de Administración de SEIASA, de la Dirección General de Patrimonio del*



Estado, incluido el de 24 de mayo de 2013; del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; incluido el de 29 de mayo de 2013, emitido por la Dirección General de Desarrollo Rural y el Informe favorable por la Abogacía del Estado, con fecha 21 de junio de 2013.

- *Copia de las escrituras de constitución de SEIASA que se detallan a continuación: Escritura inicial de constitución en base a la aprobación del Consejo de Ministros de 5 y 12 de noviembre de 1999; Escritura tras la fusión según acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010. Es decir, escritura de 3 de diciembre de 2010.*
- *Informe previo con el resumen de las mediciones finales, así como certificado de la aprobación del mismo por parte del Consejo de Administración.*
- *Auditorías internas o externas realizadas con ocasión del expediente de otorgamiento de ayudas europeas.*
- *Nombres, apellidos y cargos del Consejo de Administración de SEIASA desde el inicio de los expedientes.*

El acceso a las actas debe tener en cuenta el límite parcial del artículo 14.1 k), por lo que debe omitir las intervenciones a título particular cuya constancia en el acta se haya solicitado por alguno de los presentes en la reunión o la identificación personal de quien haya votado en contra de los acuerdos adoptados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada el 9 de diciembre de 2016, por [REDACTED] [REDACTED] contra la Resolución, de fecha 25 de octubre de 2016, de la Mercantil SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS (SEIASA).

SEGUNDO: INSTAR a la Mercantil SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS (SEIASA) a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita [REDACTED] [REDACTED] la documentación a que se refiere el Fundamento Jurídico 10 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la Mercantil SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS (SEIASA) a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación remitida 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, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez