



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0434/2016

FECHA: 29 de diciembre de 2016

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 [REDACTED] de la COMUNIDAD DE REGANTES DEL VALLE INFERIOR DEL GUADALQUIVIR, con entrada el 10 de octubre 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, la COMUNIDAD DE REGANTES DEL VALLE INFERIOR DEL GUADALQUIVIR (en adelante, COMUNIDAD DE REGANTES) y la SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS (SEIASA) mantienen desde hace varios años discrepancias sobre la consideración como coste total de las obras de ejecución de un contrato suscrito al objeto de ejecutar obras de modernización de las infraestructuras de la Comunidad de Regantes, los costes derivados del proceso arbitral llevado a cabo en el marco de la resolución de dicho contrato y, por lo tanto, sobre la procedencia o no de su abono por la Comunidad.
2. Con fecha 19 de julio de 2016, la COMUNIDAD DE REGANTES ejerció su derecho de acceso a la información pública al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno(en adelante, LTAIBG) y solicitó a SEIASA la siguiente información:
 - *Los informes evacuados por la Abogacía del Estado en relación a los efectos de la condena impuesta a SEIASA por el laudo arbitral de fecha 5 de noviembre de 2009, dictado por el Tribunal arbitral integrado por los letrados D. XXX D. XXX y D. XXX, conforme al convenio arbitral suscrito por SEIASA con la UTE FCC CONSTRUCCIÓN, S.A /AQUALIA GESTION*

ctbg@consejodetransparencia.es



INTEGRAL DEL AGUA S.A./MC MARTIN CASILLAS, S.L., al objeto de resolver la controversia surgida sobre la resolución y liquidación del contrato de ejecución de las obras denominadas "Modernización de las Infraestructuras de la Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir (Sevilla)", suscrito por las partes el 7 de septiembre de 2005.

- Los laudos arbitrales dictados en relación con la ejecución, por parte de SEIASA, de las obras de modernización de regadíos a los que se hace referencia en el escrito remitido por SEIASA a la Comunidad de Regantes el 18 de enero de 2012, con registro de salida núm. 24, en el que literalmente se expone: "A mayor abundamiento, la inclusión de ambos conceptos en el coste total de la obra no sólo consta avalado, según lo expuesto, por el contenido literal del Convenio sino que es acorde con el criterio mantenido por la Abogacía del Estado y conforme a las actuaciones llevadas a cabo por las Sociedades Estatales de Infraestructuras fusionadas en los procedimientos arbitrales en los que han sido parte, habiéndose en todo caso repercutido a las Comunidades de Regantes los importes abonados por dichas sociedades como consecuencia de laudos arbitrales relativos a las obras de modernización de sus regadíos"

 - Desglose y ejecución de los costes de "Ejecución de Obra", por importe de CIENTO VEINTE TRES MILLONES DOSCIENTOS VEINTISIETE MIL DOSCIENTOS CINCO EUROS Y CINCO CÉNTIMOS (123.227.205,05 €) referidos en la factura núm. 41/2011 emitida por SEIASA a la Comunidad de Regantes.
3. Con fecha 9 de agosto de 2016, SEIASA remitió a la COMUNIDAD DE REGANTES el "Laudo arbitral y el desglose y justificación de los costes de Ejecución de obra, por importe de 123.227.205,05€, requeridos".
 4. El 7 de septiembre de 2016 la COMUNIDAD DE REGANTES volvió a dirigir escrito a SEIASA en el que ponía de manifiesto que no se le había remitido toda la información y, en concreto, que aún no se les había enviado
 - (i) los informes evacuados por la Abogacía del Estado en relación con los efectos de la condena impuesta a SEIASA en el procedimiento arbitral, y
 - (ii) los laudos arbitrales dictados en relación con la ejecución por parte de SEIASA de las obras de urbanización de modernización de regadíos a los que se hace referencia en su escrito de 18 de enero de 2002 (registro de salida núm. 24)".
 5. Con fecha 9 de septiembre SEIASA comunicó a la COMUNIDAD DE REGANTES lo siguiente:



Respecto a los informes evacuados por la Abogacía del Estado en relación con los efectos de la condena impuesta a SEIASA en el procedimiento arbitral, esta Sociedad considera que no procede en estos momentos la remisión de dichos informes a la Comunidad de Regantes.

En cuanto a los laudos arbitrales dictados en relación con la ejecución por parte de SEIASA de las obras de modernización de regadíos que vuelven a solicitar, con fecha 8 de agosto de 2016 le han sido remitidos desde esta Sociedad tanto el Laudo dictado con fecha 5 de noviembre de 2009 en relación al arbitraje de derecho sobre la controversia referente a la resolución y liquidación del contrato de fecha 7 de septiembre de 2005 de ejecución de las obras de modernización de las infraestructuras de la Comunidad de Regantes del Valle Inferior del Guadalquivir (Sevilla), instado por la Unión Temporal de Empresas denominada [...], como la Resolución sobre rectificación de errores del Laudo referido” .

6. Mediante escrito de 6 de octubre de 2016, con entrada el día 10, la COMUNIDAD DE REGANTES presenta reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG en base a los siguientes argumentos:

- *SEIASA es una entidad mercantil que pertenece al grupo patrimonial de la Administración General del Estado. En concreto, se trata de una empresa instrumental del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, constituida, entre otros objetivos, para la modernización y consolidación de los regadíos contemplados en el Plan Nacional de Regadíos, declarados de interés general.*

En atención a la naturaleza jurídica de SEIASA, es posible afirmar que ésta forma parte del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno conforme a la redacción del artículo 2.c) de esa norma legal.

- *La LTBG dispone que aquellas informaciones calificadas como información pública deberán ponerse a disposición de los ciudadanos de forma comprensible y por medios o en formatos adecuados, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.*

En concreto, el artículo 7 regula la información de relevancia jurídica dentro del marco de la publicidad activa y establece que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán “las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por



los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”.(...)

- *Los informes de la Abogacía del Estado solicitados por la Comunidad de Regantes constituyen información de relevancia jurídica conforme a lo dispuesto en el artículo 7.a) de la LTBG por cuanto implican la interpretación jurídica, asumida por SEIASA, sobre la condena impuesta a ésta en el seno de un procedimiento arbitral y su posible efecto en la liquidación de la tarifa de amortización del Convenio. Dicha interpretación jurídica es absolutamente relevante para la Comunidad de Regantes (y también para terceros) al objeto de conocer la interpretación que SEIASA realiza de los convenios de colaboración para la financiación, construcción y explotación de las obras de mejora y consolidación de regadíos, cuya ejecución constituye su objeto social.*

En este sentido tiene relevancia pública y debería ser accesible para todos cómo se interpreta por la Abogacía del Estado, a instancias de SEIASA, los efectos que despliegan los laudos arbitrales en los que esta Sociedad estatal resulta condenada y, en particular, si las cantidades que debe abonar en cumplimiento de los mismos son exigibles a las comunidades de regantes o, en su defecto, deben ser afrontadas por aquéllas como mayor coste de las obras de modernización y consolidación de regadíos.

Considerando que los informes de la Abogacía del Estado tienen como finalidad establecer el criterio de actuación de SEIASA, su conocimiento público es necesario para poder evaluar cómo se toman las decisiones por esta entidad pública instrumental y se manejan fondos públicos o bajo qué criterios actúa la Sociedad estatal.

En síntesis, como ha sostenido el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con la divulgación de estos informes emitidos por la Abogacía del Estado lo que se persigue es que trascienda una información relevante para someter a escrutinio la acción de responsables públicos, y de esa forma conocer cómo y por qué se adoptan decisiones que comprometen al interés general.

Por consiguiente, en virtud del artículo 7.a) de la LTBG y la interpretación que del mismo realiza ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, los informes de la Abogacía del Estado solicitados por la Comunidad de Regantes son constitutivos de publicidad activa y su publicación por SEIASA, en el portal de transparencia, es preceptiva, sin perjuicio, como se expondrá en el motivo siguiente, que la denegación del acceso a los mismos solicitado por la Comunidad de Regantes vulnera el derecho de acceso a la información pública reconocido por el artículo 14 y concordantes de la LTBG.



- SEIASA, en su escrito de 9 de septiembre de 2016, deniega los informes de la Abogacía del Estado reiteradamente solicitados por esta Comunidad de Regantes sin ninguna motivación o justificación, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 20.2 de la LTBG.
SEIASA no explica o justifica por qué no es conveniente la remisión de los documentos, ni si existe alguna causa legal que le impida facilitar esa información pública a la Comunidad de Regantes.
SEIASA yerra al señalar que ha remitido a la Comunidad de Regantes una serie de laudos que, en realidad, no ha enviado.

En su comunicación de 9 de septiembre de 2016, SEIASA confunde los laudos arbitrales solicitados e ignora la concreta petición de la Comunidad de Regantes que, en ningún caso, se limitó a los laudos arbitrales mencionados por SEIASA.

La respuesta de SEIASA se limita al laudo arbitral dictado en 5 de noviembre de 2009 y a su posterior rectificación de errores, documento que la Comunidad de Regantes ya conocía, obviando que la solicitud formulada por esta parte se circunscribía a “las actuaciones llevadas a cabo por las Sociedades Estatales de Infraestructuras fusionadas en los procedimientos arbitrales en los que han sido parte, habiéndose en todo caso repercutido a las Comunidades de Regantes los importes abonados por dichas sociedades como consecuencia de laudos arbitrales relativos a las obras de modernización de sus regadíos”.

En resumidas cuentas, la Comunidad de Regantes solicitó, por dos veces, unos laudos arbitrales a los que SEIASA había hecho referencia en una comunicación que le fue remitida en 18 de enero de 2012, esto es, hace ahora más de cuatro (4) años.

De este modo es posible afirmar que de conformidad con el artículo 20.2 de la LTBG la motivación de la resolución de 9 de septiembre de 2016 –en relación a los laudos arbitrales solicitados- es inexistente y, consiguientemente, dicha resolución no se ajusta a Derecho y debe ser igualmente revocada.

- *Esta parte considera que en el presente supuesto no concurre ninguno de los límites al derecho de acceso a la información pública establecidos en el artículo 14 de la LTBG.
El hecho de que la Comunidad de Regantes accediese a los informes de la Abogacía del Estado y a los laudos arbitrales solicitados, en ningún caso, implicaría una vulneración de “la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”, tal y como establece el apartado f) del artículo 14 de la LTBG.
El sentido teleológico de la previsión contenida en el artículo 3.1 del CEADP y, en consecuencia del artículo 14.1.f) de la LTBG, es impedir el acceso de terceros a documentos expresamente elaborados en el seno de*



un proceso judicial y en interés de una de las partes, lo que, con carácter ilustrativo, podrían ser los escritos de demanda, contestación a la demanda e informes periciales de parte, entre otros.

En el supuesto que nos ocupa, no concurre el límite al derecho de acceso a la información pública establecido por el artículo 14.1.f) de la LTBG, por cuanto:

- (i) No existe ni ha existido ningún procedimiento judicial, arbitral o de mediación entre SEIASA y la Comunidad de Regantes. Por tanto, no son documentos "procesales", elaborados para la defensa de SEIASA en un litigio o arbitraje contra la Comunidad de Regantes.*
 - (ii) Tanto los informes de la Abogacía del Estado como los laudos arbitrales existen con anterioridad a cualquier eventual controversia litigiosa que pudiera producirse entre SEIASA y la Comunidad de Regantes.*
 - (iii) Los informes de la Abogacía del Estado, evacuados hace varios años, realizan una interpretación de los convenios para la ejecución de obras de modernización de los regadíos que ha sido aceptada por SEIASA. En este sentido, conforme han manifestado los representantes de SEIASA, dichos informes se pronuncian, con carácter general, sobre la interpretación de estos convenios y, en particular, sobre si SEIASA puede repercutir a las comunidades de regantes, como mayor coste de las obras de modernización y consolidación de regadíos, los importes a los que sea condenada en los procesos arbitrales instados por los contratistas de las obras.*
 - (iv) Los laudos arbitrales obviamente no pueden calificarse como documentos que se hayan elaborado en interés de alguna de las partes que concurrió al proceso arbitral, no siendo la Comunidad de regantes parte en los mismos.*
- *El acceso de la Comunidad de Regantes a los informes de la Abogacía del Estado y a los laudos arbitrales solicitados, en ningún caso, implicaría una vulneración del secreto profesional de SEIASA.*

El acceso no supondría ningún perjuicio al conjunto de conocimientos o información esenciales propias de la actividad de SEIASA y, aún en menor medida, el acceso no supondría obstáculo alguno para que SEIASA, como entidad pública empresarial, realice sus funciones de "promoción y contratación de inversiones en obras de modernización y consolidación de regadíos contemplados en el Plan Nacional de Regadíos que, declarados de interés general, sean de titularidad de la Sociedad Estatal".



El hecho de que esta parte conozca el contenido de los informes de la Abogacía del Estado y de los laudos arbitrales solicitados en nada se encuentra relacionado con el "know-how" de SEIASA que, en definitiva, se trata del único elemento que podría condicionar el acceso a la información pública mencionada en virtud del artículo 14.1. j) de la LTBG (secreto profesional y la propiedad industrial e intelectual).

No debe ignorarse que los informes de la Abogacía del Estado y los laudos arbitrales solicitados, los cuales, únicamente contienen las interpretaciones jurídicas de SEIASA relativas al incumplimiento del Contrato y la responsabilidad derivada del mismo, no forman parte de la definición de "know-how" o secreto profesional, propiedad intelectual o industrial que el Tribunal Supremo viene realizando.

Como puede comprobarse, en el presente supuesto el acceso de la Comunidad de Regantes a los documentos solicitados no le comportaría ninguna ventaja competitiva en términos de competencia. Máxime, cuando SEIASA se trata de una sociedad estatal con un objeto claramente delimitado a la ejecución y modernización de los regadíos que, contemplados en el Plan Nacional de Regadíos, sean declarados de interés general.

- *El acceso de la Comunidad de Regantes a los documentos solicitados no implicaría la vulneración de "la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión"; límite al ejercicio del derecho al acceso a la información pública conforme al artículo 14.1.k) de la LTBG.*

En primer lugar, debe advertirse que los informes de la Abogacía del Estado y los laudos arbitrales solicitados por la Comunidad de Regantes están referidos a decisiones de SEIASA que ya han sido adoptadas. Esto es, el posicionamiento jurídico de esta sociedad estatal en una serie de procedimientos arbitrales para la resolución de las controversias suscitadas entre SEIASA y una serie de comunidades de regantes sobre el desarrollo y ejecución de obras de modernización de los regadíos.

Es decir, SEIASA ya adoptó su postura y realizó su interpretación jurídica respecto a los procedimientos arbitrales referidos en los informes de la Abogacía del Estado y los laudos solicitados. Por lo tanto, no es admisible que se requiera secreto o garantía de confidencialidad alguna en un proceso de toma de decisión que ya ha sido adoptada.

En este sentido, y en relación a una eventual decisión distinta a las ya tomadas por SEIASA, no puede ignorarse que las decisiones adoptadas por las Administraciones Públicas, de conformidad con la doctrina de los actos propios, vinculan, a futuro, a éstas, por lo que los pronunciamientos



en sentido contrario a los dictados con anterioridad requieren una motivación exhaustiva que justifique una nueva decisión contraria a las anteriores.

Tales circunstancias, las cuales no constan en el presente supuesto, tampoco justificarían el uso del límite contenido en el apartado k) del artículo 14 de la LTBG. Aún en menor medida cuando no consta a esta parte en qué medida el acceso a la información pública por la Comunidad de Regantes podría perjudicar dicho proceso de toma de decisiones.

7. El 17 de octubre de 2016 fue remitida a SEIASA, la documentación obrante en el expediente a los efectos de que, por dicha entidad, se realizaran las alegaciones oportunas. El escrito de alegaciones, de fecha 31 de octubre, contiene los siguientes argumentos:

- *Consta en la documentación remitida que la primera petición de entrega de los citados informes de la Abogacía del Estado se efectúa en fecha 31 de enero de 2012. Por parte del Presidente de la Sociedad se contesta siempre en sendos escritos de 18 de enero de 2012 y 27 de marzo de 2012, entre otros aspectos, que los informes de la Abogacía del Estado son de uso exclusivamente interno de la Sociedad, y se les reitera los argumentos adoptados por la Sociedad para la resolución de la cuestión, basados entre otros motivos en los criterios establecidos por la Abogacía del Estado.*
- *Con posterioridad a dicha petición y fuera del marco de la celebración de las Comisiones de Seguimiento (órgano encargado de resolver las incidencias derivadas de la ejecución y desarrollo del citado Convenio) la Comunidad de Regantes efectúa nueva petición de información (escrito de fecha 19 de julio de 2016) sobre diferentes extremos y versando sobre la misma cuestión sobre las que se encuentra discrepancia entre las partes.*
- *SEIASA responde a dicha petición, aportando la documentación correspondiente. Al mismo tiempo se les convoca a dicha Comunidad de Regantes a la celebración de una Comisión de Seguimiento en fecha 13 de septiembre de 2016 a las 12.00 a fin de que puedan estudiar la documentación remitida.*
- *Con posterioridad a dicha respuesta, la Comunidad de Regantes reitera su petición con fecha 7 de septiembre 2016 en diferentes extremos.*
- *A dicha petición, se responde por SEIASA, de forma diferente:*



1.-Se emite contestación sobre diferentes puntos y su posibilidad de incluir los extremos de referencia en la Comisión de Seguimiento a celebrar el día 13 de septiembre de 2016.

2.-En la Comisión de Seguimiento de fecha 13 de septiembre de 2016 se relaciona y detalla cada uno de los extremos que son objeto de petición por parte de la Comunidad de Regantes; Interesa destacar en este punto:

A.- Respecto de la no motivación de la entrega de los Informes de la Abogacía del Estado.

SEIASA considera que el esquema financiero del Convenio con la CR se refiere "al coste total de las obras" entendiéndose por tal el importe total que represente la realización de las obras" y en tal concepto, debe entenderse incluido el incremento del coste de la obra derivado del Laudo, que es un desembolso necesario para la ejecución final de las obras.

(...). En cuanto a las razones para alcanzar tal opinión, resultan según se ha expuesto, de una interpretación de lo establecido en el Convenio y de hacer valer las consecuencias jurídicas de dicha relación contractual.

(...) se trata de informes emitidos en el contexto de una situación pre-litigiosa, ante la negativa de la CR a hacer frente a lo reclamado por SEIASA. Por tanto los informes pueden contener, entre otros, contenidos procesales y valoraciones jurídicas de las razones de oposición al pago de la cantidad reclamada, lo que sitúa a tales informes al margen de la información a que se refieren los artículos 6 y siguientes de la Ley de Transparencia, teniendo en cuenta, además que la divulgación de los mismos podría desembocar en un perjuicio para SEIASA y 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.

(...)

B.-En cuanto a los laudos arbitrales dictados en relación con la ejecución por parte de SEIASA de las obras de modernización de regadíos que vuelven a solicitar, con fecha 8 de agosto de 2016 les has sido remitidos desde esta Sociedad, tanto el Laudo dictado con fecha 5 de noviembre de 2009 en relación al arbitraje de derecho sobre la controversia referente a la resolución liquidación del contrato de fecha 7 de septiembre de 2005 de ejecución de las obras de modernización de las infraestructuras de la Comunidad de regantes del Valle Inferior del Guadalquivir (Sevilla) instado por la Unión Temporal de Empresas denominada UTE VALLE INFERIOR, como la resolución sobre rectificación de errores del Laudo referido de fecha 16 de diciembre de 2009. El resto de laudos arbitrales solicitados por la Comunidad



de Regantes no se entregan por vulneración del derecho de confidencialidad, y la normativa en materia de protección de datos de carácter personal.

- *No obstante lo anterior, donde queda debidamente acreditado la motivación de la improcedencia de lo solicitado, y la vulneración de las relaciones convencionales al utilizar esta vía de petición, conforme a la normativa en materia de transparencia la denegación de entrega de lo solicitado estaría justificado por:*

Uno.- Respecto de los laudos arbitrales distintos de los entregados y solicitados por la Comunidad de Regantes, hemos de señalar, como así se les hizo saber en su momento, que SEIASA es una sociedad mercantil que en la mayor parte de sus cláusulas de sumisión a arbitraje lo es a la CIMA (Corte Civil y Reglamento de Arbitrajes) cuyo Reglamento de funcionamiento es bastante taxativo en sus artículos 62 y 63 al regular las medidas para garantizar la confidencialidad, la divulgación/publicación del laudo y en materia de protección de Datos de carácter personal.

Por lo tanto SEIASA limitó el derecho de acceso a dicha información, puesto que ello suponía un perjuicio para las restantes partes implicadas en dichos procedimientos arbitrales en virtud de los motivos f), k) y j) del artículo 14 de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En este punto también traemos a colación las limitaciones establecidas también por el artículo 15 de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en materia de protección de datos de carácter personal.

Dos. Respecto de los informes de la Abogacía del Estado, SEIASA limitó el derecho de acceso a dicha información en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en particular en virtud de los motivos señalados en sus letras f), j) y k).

Tres.- Respecto la vulneración de la Sociedad Mercantil de la normativa en materia de la necesaria publicidad activa, al tratarse los informes de la Abogacía del Estado de información de relevancia jurídica, no estaríamos en presencia de ninguno de los supuestos del artículo 7 de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no estaríamos en presencia de directrices, tampoco instrucciones, o acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. Se trataría de informes no preceptivos ni vinculantes emitidos por la Abogacía del Estado en virtud de un Convenio de Asistencia Jurídica con dicha Sociedad mercantil.



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 potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 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”*.

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 porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, deben aclararse las circunstancias presentes en el caso que nos ocupa al objeto de poder analizar debidamente las cuestiones que en el mismo se plantean.

Así, cabe señalar que la primera solicitud de acceso a la información, entendida como tal la que implica el ejercicio del derecho reconocido en la LTAIBG, se produce mediante escrito de fecha 19 de julio de 2016 en el que expresamente se indica lo siguiente:

(...)“a estos efectos, interesa que la solicitud de documentación formulada se tramite conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el derecho de acceso a la información pública aplicable a SEIASA como sociedad mercantil estatal (artículos 2.1 g y 12 y ss).

No obstante, a pesar de esta expresa referencia a la LTAIBG y al ejercicio del derecho que la misma reconoce, la respuesta proporcionada se limitó a un oficio, de fecha 8 de agosto de 2016, en el que, por ser relevante a los efectos que aquí interesan, no mencionan las vías de recurso disponibles en caso de la respuesta no sea satisfactoria y, en particular, la posible presentación de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en virtud del artículo 24 de la LTAIBG.



Posteriormente, y mediante nuevo escrito de 7 de septiembre, la COMUNIDAD DE REGANTES vuelve a solicitar la información que, a su juicio, no había recibido en la respuesta inicialmente proporcionada. Solicitud que fue contestada de nuevo mediante escrito de 8 de septiembre en el que se responde a las cuestiones planteadas por la COMUNIDAD DE REGANTES, aunque sin proporcionar la información solicitada ni aplicar, en cuanto al fondo, lo dispuesto en la LTAIBG, sobre todo en el sentido de motivar la denegación de la información en alguno de los límites al derecho previstos en la norma, ni en cuanto a la forma, las disposiciones procedimentales relativas a la indicación de las vías de recurso disponibles.

Entiende, por lo tanto, este Consejo de Transparencia, que son las cuestiones abordadas en este segundo escrito de solicitud, así como la respuesta proporcionada al mismo, las que deben ser analizadas en la presente reclamación teniendo en cuenta los argumentos recogidos en el escrito de alegaciones esta vez con referencia a los preceptos de la LTAIBG en la que se fundamentan.

4. Sentado lo anterior, debe recordarse la información solicitada a SEIASA y que la misma no ha remitido así como los motivos en los que se basa tal denegación. En concreto, se trata de la siguiente información:

- *Los informes evacuados por la Abogacía del Estado en relación con los efectos de la condena impuesta a SEIASA en el procedimiento arbitral, y*
- *Los laudos arbitrales dictados en relación con la ejecución por parte de SEIASA de las obras de urbanización de modernización de regadíos a los que se hace referencia en su escrito de 18 de enero de 2002*

Debe señalarse respecto de este último punto que, como indica la COMUNIDAD DE REGANTES en su escrito de reclamación, los laudos arbitrales por los que se interesa son los que se mencionaban en el escrito que la misma dirigió a la Comunidad el 18 de enero de 2012 y que se referían a otros procedimientos arbitrales que habían tenido como parte a la citada sociedad estatal y a otras Comunidades de Regantes.

Dichos laudos arbitrales se utilizaron por SEIASA en la mencionada comunicación de enero de 2012 para argumentar que los precedentes existentes demostraban que, en casos similares al controvertido con la COMUNIDAD DE REGANTES, los importes derivados de laudos arbitrales relativos a las obras de modernización de sus regadíos habían sido repercutidos a las respectivas Comunidades de Regantes.

5. Respecto del acceso a los informes de la Abogacía del Estados en *relación con los efectos de la condena impuesta a SEIASA en el procedimiento arbitral*, la denegación de la información se fundamenta, a juicio de SEIASA en la posible vulneración de los límites previstos en el artículo 14, letras f), j) y k) de la Ley de Transparencia (f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela



judicial efectiva; j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.)

La única motivación que se proporciona por SEIASA para la aplicación de estos límites es la contenida en el Acta de la Comisión de seguimiento celebrada en el marco del convenio suscrito entre dicha entidad y la COMUNIDAD DE REGANTES y, básicamente, que

(implican una) interpretación de lo establecido en el Convenio y de hacer valer las consecuencias jurídicas de dicha relación contractual.

(...) se trata de informes emitidos en el contexto de una situación pre-litigiosa, ante la negativa de la CR a hacer frente a lo reclamado por SEIASA. Por tanto los informes pueden contener, entre otros, contenidos procesales y valoraciones jurídicas de las razones de oposición al pago de la cantidad reclamada, lo que sitúa a tales informes al margen de la información a que se refieren los artículos 6 y siguientes de la Ley de Transparencia, teniendo en cuenta, además que la divulgación de los mismos podría desembocar en un perjuicio para SEIASA y 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.

En relación a la aplicación de los límites al acceso, este Consejo de Transparencia y Buen gobierno aprobó, en junio de 2015, su criterio interpretativo nº 2/2015 en el que se indica lo siguiente:

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).

En el caso que nos ocupa, más allá de una mención genérica a las letras del artículo 14.1 que pudieran tener encaje en la naturaleza de la información que se solicita (unos informes de la asesoría jurídica de SEIASA) y a la opinión, contenida en el acta de una comisión de seguimiento, expresada por la autoría de la información interesada (la Abogacía del Estado) no se aporta motivación o justificación alguna para avalar la denegación de la información.

Teniendo esto en consideración, parece ser que el argumento principal para no proporcionar los informes es la controversia suscitada entre SEIASA y la COMUNIDAD DE REGANTES respecto a quién debe abonar los costes derivados de un laudo arbitral recaído en el marco de la resolución de un contrato para realizar obras de mejora de la indicada Comunidad.

Así, mientras SEIASA, en interpretación mantenida por su asesoría jurídica en los informes que constituyen el objeto de la solicitud, considera que la condena que le ha sido impuesta por el laudo arbitral dictado como consecuencia de la resolución del contrato firmado al objeto de realizar mejoras en las infraestructuras de la COMUNIDAD DE REGANTES, deben ser repercutidos a ésta al ser considerados un mayor coste de las obras de modernización y consolidación de regadíos, la COMUNIDAD DE REGANTES discrepa de esta interpretación.

Debe tenerse también en cuenta que, tal y como se desprende de la propia argumentación de SEIASA, en los informes solicitados se contiene la argumentación por la que dicha entidad considera que los costes controvertidos deben ser asumidos por la COMUNIDAD DE REGANTES y que se derivaría de una interpretación de lo establecido en el Convenio y de hacer valer las consecuencias jurídicas de dicha relación contractual. Es decir, en la información solicitada se contiene la interpretación que una de las partes del Convenio realiza sobre el mismo; interpretación que, claramente, tiene consecuencias en la otra parte firmante del Convenio (y que podrían derivarse de tener que asumir los costes derivados de la condena a SEIASA en el laudo arbitral dictado en 2009), que la cuestiona.

Asimismo, el hecho de que la propia Abogacía del Estado, en su condición de asesoría jurídica de SEIASA, indique que esa interpretación se ve confirmada por los precedentes existentes en situaciones similares y que, por lo tanto, constituye una suerte de interpretación *general* e incluso *indiscutida* de los convenios firmados por dicha entidad y otras Comunidades de Regantes llevaría a considerar que se trata de un criterio consolidado y con alcance, no sólo al concreto convenio firmado entre SEIASA y la COMUNIDAD DE REGANTES, sino a otros firmados entre aquélla y otras Comunidades de Regantes en relación a la interpretación de a qué parte corresponde los costes derivados de eventuales



procesos arbitrales que se desarrollen en el marco de las obras de mejoras desarrolladas en éstas.

6. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el acceso a información contenida en los informes elaborados por la Abogacía del Estado que, en expedientes de reclamación tramitados anteriormente, se habían considerado por la Administración como información auxiliar o de apoyo y, por lo tanto, la solicitud había sido inadmitida por aplicación del artículo 18.1 b).

Así, por ejemplo, en la resolución dictada el 22 de julio de 2016 en el expediente de reclamación con nº 198/2016, se indicaba lo siguiente:

En el caso que nos ocupa, se trata de conocer el contenido de la respuesta proporcionada por la Abogacía del Estado a una consulta formulada por la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación respecto de la interpretación del Real Decreto 830/2010 de 25 de junio, por el que se establece la normativa reguladora de la capacitación para realizar tratamientos con biocidas. (...)

Debe tenerse en cuenta, especialmente, lo dispuesto en el criterio antes transcrito en el sentido en el que tendría la naturaleza de información auxiliar o de apoyo los informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que es esta relevancia en la posición finalmente adoptada por el órgano de la información cuya naturaleza auxiliar o de apoyo se analiza- en este caso se trataría de la interpretación mantenida por la mencionada Dirección General del Real Decreto indicado- la determinante a la hora de aplicar o no la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

4. En este punto, debe analizarse la respuesta proporcionada, mediante carta de 30 octubre de 2015 que figura en el expediente, y que se entiende representa la postura oficial mantenida en lo relativo a la interpretación por la que se interesa la reclamante. Dicha comunicación indica expresamente que se elevaron sendas consultas al INCUAL y a la Abogacía del Estado del Ministerio cuya respuesta se alinea con la llevada a cabo por el INCUAL. Asimismo, y a modo de conclusión, aunque se proporciona la respuesta de INCUAL, se dan los criterios interpretativos derivados de las consultas realizadas.

Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, debe entenderse que la información solicitada y cuyo acceso se deniega supone la interpretación de las cláusulas de un convenio cuyo conocimiento compete a las partes firmantes del mismo. Y más aún, a nuestro juicio, cuando dicha postura es la base de la controversia sobre la interpretación de dicho convenio y, por lo tanto, puede producir efectos en el marco de su aplicación.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, como se ha indicado, la interpretación contenida en los informes que se solicitan, ya ha sido mantenida por la Abogacía del Estado en situaciones similares que, con anterioridad, se han producido afectando a otras Comunidades de Regantes. Esta circunstancia, que no supone



más que avalar la postura mantenida ahora por SEIASA, resulta también relevante, a nuestro juicio, a la hora de aportar seguridad jurídica a la COMUNIDAD DE REGANTES al objeto de que ésta pueda comprobar que, ante situaciones similares, la respuesta dada por el organismo público es también similar o, en su caso, poder argumentar las circunstancias que se aplicarían a su caso concreto al objeto de poder fundamentar que se requiere una respuesta distinta.

En este punto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no se han aportado por SEIASA argumentos de peso que permitan cuestionar tal afirmación con vistas a salvaguardar eventuales perjuicios a

- (i) la igualdad de las partes en procesos judiciales o la tutela judicial efectiva, argumento que claramente tendría una naturaleza hipotética – y, por lo tanto, contrario al criterio interpretativo antes reproducido- por cuanto no se ha planteado tal conflicto;
- (ii) al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; argumento que no se alcanza a entender ya que se trata de la interpretación jurídica realizada por una de las partes firmantes de un Convenio de las cláusulas del mismo sin que pueda dicha interpretación ser considerada como un secreto profesional, o
- (iii) a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en el proceso de toma de decisiones por cuanto del caso planteado no se desprende la existencia de una situación de este tipo y, en cualquier caso, la decisión controvertida sobre la interpretación divergente del Convenio ya ha sido adoptada.

Por todo lo expuesto, procede estimar la reclamación en este punto.

7. En lo que respecta a los laudos arbitrales, cabe decir que éstos se utilizaron por SEIASA en la mencionada comunicación de enero de 2012 para argumentar que los precedentes existentes demostraban que, en casos similares al controvertido con la COMUNIDAD DE REGANTES, los importes derivados de laudos arbitrales relativos a las obras de modernización de sus regadíos habían sido repercutidos a las respectivas Comunidades de Regantes. Los argumentos aportados para la denegación del acceso son los siguientes:

- Aplicación del reglamento de la CIMA (Corte Civil y Mercantil de Arbitraje) y, en concreto de sus artículos 62 y 63 sobre las medidas para garantizar la confidencialidad y la divulgación/publicación del laudo.
- Perjuicio a los límites recogidos en las letras *f), k) y j) del artículo 14.1 de la LTAIBG*

Los artículos 62 y 62 de la CIMA disponen lo siguiente:



Artículo 62. Medidas para garantizar la confidencialidad

1. Durante la tramitación del arbitraje y a instancia de cualquiera de las partes, la Corte o el tribunal arbitral podrán adoptar las medidas que estimen oportunas para garantizar la confidencialidad y, en su caso, el secreto de cualesquiera asuntos relacionados con la controversia debatida.
2. El tribunal arbitral, las partes y sus asesores y representantes y la Corte estarán obligados a guardar reserva sobre cualquier información confidencial que conozcan a través de las actuaciones arbitrales.

Artículo 63. Divulgación del laudo

1. El laudo sólo podrá hacerse público con el consentimiento de todas las partes o cuando una parte tenga la obligación jurídica de divulgarlo, para proteger o ejercer un derecho o con motivo de un procedimiento legal ante un tribunal u otra autoridad competente.
2. La Corte publicará en su página web los laudos que resuelvan conflictos societarios inscribibles, manteniendo el nombre de los árbitros, pero suprimidas todas las referencias a los nombres de las partes y a datos que puedan identificarlas fácilmente, y siempre que ninguna de las partes se haya opuesto expresamente a la publicación dentro de un plazo de treinta (30) días desde la fecha en que se haya dictado el laudo.

Este Consejo de Transparencia entiende, por un lado, que el artículo 62 no sería aplicable al caso que nos ocupa al venir referido a una situación en la que el procedimiento arbitral se esté desarrollando, circunstancia que no ocurre respecto de los laudos por los que se interesa el solicitante.

Por otro lado, SEIASA parece entender de aplicación preferente el mencionado reglamento de la CIMA respecto al derecho de acceso a la información reconocido en la Constitución y desarrollado y garantizado por las disposiciones de la LTAIBG.

A este respecto, debe señalarse que, efectivamente, la disposición adicional primera de la Ley dispone su aplicación supletoria respecto de aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

Esta disposición ha sido interpretada por el Consejo de Transparencia en su criterio interpretativo nº 8, aprobado en noviembre de 2015 en el siguiente sentido:

- i. De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP), el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, previsto en el artículo 105, letra c), de la Constitución, se rige, primeramente por ésta y, en segundo lugar, por "la Ley de transparencia,



acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.

De este modo la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de ésta y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 de la LRJPAC).

- II. *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.*

(...)

- 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.*

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

A juicio de este Consejo de Transparencia, la consideración de SEAISA como una sociedad mercantil estatal y, por lo tanto, como sujeto obligado a la LTAIBG ex art. 2.1 g) implica que sean las disposiciones de ésta las que sean de aplicación en materia de derecho de acceso a la información a salvo de la existencia de una



concreta normativa específica que pudiera afectar a la información objeto de solicitud.

Teniendo en cuenta el criterio reproducido, este Consejo no entiende que las disposiciones del reglamento de la CIMA y, en concreto, de su artículo 63, puedan ser aplicables al presente caso. Principalmente porque, como decimos, el conocimiento del sentido de estos laudos resulta fundamental para poder garantizar la posición jurídica de la COMUNIDAD DE REGANTES en la medida en que el criterio seguido en dichos laudos fundamenta la posición que mantiene con ésta SEIASA.

Por otro lado, no se aportan, más allá, de nuevo, que una mera relación de apartados del artículo 14 que pudieran ser de aplicación, una motivación suficiente que permita considerar que pudieran verse afectados algunos de los intereses protegidos por los límites al derecho de acceso previstos en la LTAIBG.

No obstante lo anterior, y toda vez que lo que interesa conocer son los argumentos y conclusiones alcanzadas en los laudos y no tanto las partes intervinientes en el mismo, sí se considera que debe ser eliminada de la información que se proporcione la referencia a las partes afectadas por el laudo.

8. Por último, debe hacerse una mención al argumento de la parte reclamante de que la información solicitada debería estar entre la información que, con carácter proactivo y, por lo tanto, de oficio, debe publicarse por SEIASA en virtud del artículo 7 de la LTAIBG.

A este respecto, debe señalarse que los términos del mencionado artículo 7 parecen hacer referencia a información que suponga una interpretación general del Derecho y que produzcan efectos jurídicos frente a terceros en relación a partes no necesariamente identificadas, de tal manera que lo que impliquen sea una interpretación de alcance general de la normativa de aplicación al organismo requerido. Entiende así este Consejo de Transparencia que de este precepto no se concluye que la información solicitada deba ser objeto de publicidad activa, sin perjuicio de que, si así lo desease SEIASA y como un claro ejemplo de buenas prácticas en materia de transparencia, pueda ser objeto de publicación proactiva.

9. Por todos los argumentos expuestos, procede concluir que la presente reclamación debe ser estimada, por lo que SEIASA debe proporcionar a la COMUNIDAD DE REGANTES la siguiente información:
 - *Los informes evacuados por la Abogacía del Estado en relación con los efectos de la condena impuesta a SEIASA en el procedimiento arbitral, y*
 - *Los laudos arbitrales dictados en relación con la ejecución por parte de SEIASA de las obras de urbanización de modernización de regadíos a los que se hace referencia en su escrito de 18 de enero de 2002 sin referencia a las partes afectadas.*



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, mediante escrito de fecha 6 de octubre de 2016 y entrada en el Consejo el día 10 octubre.

SEGUNDO: INSTAR a SEIASA a que, en el plazo máximo de quince días hábiles, proporcione a la COMUNIDAD DE REGANTES DEL VALLE INFERIOR DEL GUADALQUIVIR la información referenciada en el Fundamento Jurídico nº 9.

TERCERO: INSTAR a SEIASA a que, en el mismo plazo máximo de quince días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información suministrada en cumplimiento del apartado anterior.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

