



Reclamación 53/2019

Resolución 9/2021, de 15 de marzo, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la falta de resolución por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón del acceso a la información pública solicitada

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, como Presidente de la Asociación _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 4 de junio de 2019, _____, en su calidad de Presidente de _____, presenta una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), frente a la falta de respuesta a la solicitud de acceso a la información pública formulada mediante escrito de 29 de abril de 2019 ante el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, solicitud que adjunta a su reclamación.



En dicha solicitud, formulada al amparo de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante, Ley 8/2015), el reclamante da cuenta de otra anterior de 26 de febrero de 2019, que tampoco tuvo respuesta, en la que exponía en síntesis lo siguiente:

a) Que XX lleva más de 20 años reivindicando cambios en la política hidráulica de este país, para permitir a los territorios generadores y cedentes de recursos hidráulicos participar activamente en su gestión y beneficios, a la vez que obtener compensaciones por las afecciones que suponen para ellos las infraestructuras hidráulicas e hidroeléctricas construidas en su día sin restitución alguna.

b) Que el Gobierno de Aragón se ha pronunciado en diversas ocasiones apoyando el derecho de los municipios a participar en los beneficios de los saltos hidroeléctricos.

c) Que resulta paradójico, a su juicio, que el Gobierno de Aragón no aplique esta misma postura en el caso de los impuestos autonómicos relativos al uso hidroeléctrico del agua embalsada y a las líneas de transporte de alta tensión.

d) Que XX se ha dirigido en dos ocasiones al Gobierno de Aragón respecto a esta cuestión y no solo no hay ningún avance, sino que ni tan siquiera ha recibido contestación.

e) Otra cuestión que preocupa a XX es la actuación del Gobierno de Aragón, recurriendo la resolución de caducidad de concesión y reversión al Estado del salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta,



por cuanto ello pudiera suponer que la empresa hidroeléctrica titular de la concesión siga explotándola y obteniendo un beneficio privado.

f) Por todo lo anterior XX solicita:

1º.- *«Una respuesta e interlocución adecuada con el Gobierno de Aragón, en cuanto a la participación de los territorios afectados en los impuestos autonómicos relativos al uso hidroeléctrico del agua embalsada y a las líneas de transporte de alta tensión. En este sentido, proponemos la inmediata creación de una mesa de trabajo conjunta entre el Gobierno de Aragón y XX para negociar cómo pueden revertir esos recursos en el territorio».*

2º.- *«Información relativa al recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón en cuanto a la concesión hidroeléctrica del salto de Lafortunada-Cinqueta, incluyendo una copia del expediente a que ha dado lugar este recurso (informes jurídicos, contenido de la demanda interpuesta, etc.)».*

SEGUNDO.- El 11 de junio de 2019 el CTAR solicita al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales que informe sobre los fundamentos de la decisión adoptada y realice las alegaciones que considere oportunas, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

En respuesta a esta solicitud, desde el Departamento se manifiesta: *«Desde esta Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia se remitió el día 9 de mayo de 2019 a la Dirección*



General de Energía y Minas del Departamento de Economía, Industria y Empleo, con número de registro de salida 565, escrito de la Asociación XX relativo a recursos hidráulicos, por considerar que podía tratarse de un asunto de su competencia.

No se dispone de información relativa a la tramitación que se dio a dicho escrito en el mencionado Departamento».

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 36 de la Ley 8/2015, atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.- Antes de entrar en el análisis del fondo de la reclamación, deben realizarse algunas consideraciones respecto a la tramitación de la solicitud.

Tal como ha reiterado este Consejo en numerosas ocasiones desde su primera resolución (Resolución 1/2016, de 12 de septiembre), la Ley 8/2015 contiene en sus artículos 29 y 31 las reglas procedimentales que deben seguirse una vez recibida la solicitud de



información. En concreto, el artículo 29 establece —como garantía del derecho de acceso— una comunicación previa tras el recibo de la solicitud, con el siguiente tenor literal:

«Recibida la solicitud, el órgano competente para su tramitación informará a los y las solicitantes, en comunicación que les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la entrada de la solicitud en su registro, de:

a) La fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

b) El plazo máximo para la resolución y notificación.

c) Los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

d) Si la solicitud se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se ha dirigido y este conoce al competente, deberá remitirle la solicitud e indicar en la comunicación al solicitante la fecha de la remisión e identificación del órgano al que se ha dirigido.

e) Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

f) Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se le comunicará del



traslado a estos para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas».

Por su parte, el artículo 31 establece los plazos para resolver la solicitud, cuando señala:

«1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».

La importancia de estas normas reside en la garantía que suponen para el solicitante, ya que le permiten conocer la efectiva recepción de la solicitud, los plazos para su resolución o la necesidad de aclarar su petición. En definitiva, garantizan el ejercicio de su derecho. Del mismo modo, permiten a la Administración acordar la prórroga del plazo cuando lo exija el volumen o complejidad de la información solicitada.

De los antecedentes obrantes en el expediente, se concluye que el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales no dio cumplimiento a las normas procedimentales contenidas en la Ley 8/2015; ni notificó la comunicación previa; ni se tiene constancia de que haya resuelto la solicitud de información pública que ha dado origen a la reclamación que ahora se resuelve, que trasladó



internamente a otro Departamento por entender que era de su competencia. En definitiva, el citado Departamento ha incumplido las obligaciones previstas en la Ley 8/2015 respecto al derecho de acceso, sin que hasta la fecha haya emitido resolución.

Se recuerda, en este punto, que todos los órganos y entidades incluidas en el artículo 4 de la Ley 8/2015 están obligados a resolver expresamente las solicitudes de acceso a la información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento reiterado de las obligaciones contenidas en el Título I de la norma puede ser constitutivo de infracción, según dispone el artículo 41.3 de la Ley 8/2015.

TERCERO.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, Ley 19/2013), dispone en el artículo 12 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica. Así, la Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 — y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— definen la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o



soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Pues bien, la información que es objeto de solicitud, cuya denegación por silencio ha llevado a que se sustancie este procedimiento de reclamación ante el CTAR, se refiere en primer lugar a la pretensión de XX de obtener *«una respuesta e interlocución adecuada con el Gobierno de Aragón»*, así como *«la inmediata creación de una mesa de trabajo conjunta entre el Gobierno de Aragón y XX»* sobre una concreta cuestión: la participación de los territorios afectados por el salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta en los impuestos autonómicos relativos al uso hidroeléctrico del agua embalsada y a las líneas de transporte de alta tensión.

En este punto, conviene aclarar al reclamante, tal como ya ha hecho este Consejo en algunos de sus pronunciamientos (Resolución 6/2020, de 17 de febrero; Resolución 15/2018, de 12 de marzo; Resolución 19/2018, de 16 de abril y Resolución 6/2019, de 4 de febrero), que corresponde a este Consejo velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, especialmente en lo que concierne a su finalidad principal que es permitir que la ciudadanía conozca la gestión de los asuntos públicos y pueda formarse una opinión informada sobre los mismos. Sin embargo, las competencias de este Consejo no se extienden al control y la fiscalización de la gestión llevada a cabo por los sujetos obligados a las normas de transparencia, ni puede ser utilizado como



un recurso para dirimir las controversias que puedan suscitarse entre órganos de diferentes Administraciones Públicas. Por este motivo, no procede valorar estas pretensiones de la reclamación, que se inadmiten.

CUARTO.- La Asociación solicita también información relativa al recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón en cuanto a la concesión hidroeléctrica del salto de Lafortunada-Cinqueta y una copia del expediente a que ha dado lugar este recurso, incluyendo informes jurídicos y el contenido de la demanda interpuesta.

La información relativa a las actuaciones administrativas y los expedientes relativos a los procedimientos de recursos contencioso-administrativos interpuestos por las Administraciones Públicas constituyen, sin duda, información pública a la vista de la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013 que se ha reproducido, y por tanto, pueden ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas. En consecuencia, es sobre este aspecto de la reclamación sobre el que centraremos nuestro análisis.

Distintas son las cuestiones que deben tratarse aquí: régimen jurídico aplicable y posibles límites al acceso al expediente administrativo; contenidos o documentos que forman parte de éste y el acceso a los expedientes judiciales, cuestiones todas ellas que examinamos a continuación.



QUINTO.- XX solicita, en primer lugar *«información sobre el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón en cuanto a la concesión hidroeléctrica del salto de Latortunada-Cinqueta»*, pero sin concretar cuál es la información a que pretende acceder, más allá de la mención de que esa información debe incluir una copia del expediente a que ha dado lugar este recurso, cuestión que pasamos a valorar a continuación.

Debe destacarse al respecto que la información solicitada por XX se refiere al *«expediente a que ha dado lugar»* el recurso, y por tanto a las distintas actuaciones y trámites realizados con motivo de la interposición de éste. No tiene conocimiento el CTAR, al no disponer del informe sobre la reclamación presentada, sobre la existencia y estado de tramitación del expediente en cuestión. Por su parte, la reclamante no ha acreditado, al menos ante este Consejo, su condición de interesada en el procedimiento.

Con carácter general, el hecho de que la información solicitada forme parte de un procedimiento abierto o de uno cerrado no tiene relevancia a los efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ni impide el acceso a cualquier persona. Las dudas en torno a esta cuestión provienen de la tradición, largamente consolidada, del artículo 37 de la Ley 30/1992, que limitaba el acceso universal a los archivos y registros a los relativos a procedimientos cerrados o finalizados, mientras que el artículo 35.a) de la misma Ley limitaba el acceso a los abiertos o en curso a las personas interesadas.



El artículo 37 de la Ley 30/1992 fue modificado drásticamente por la disposición final primera de la Ley 19/2013, que remite genéricamente a la legislación de transparencia la regulación del derecho de acceso a la información pública, y lo mismo hace el vigente artículo 13.d) de la Ley 39/2015. Y la legislación de transparencia no distingue en ninguno de sus preceptos contenidos diferentes del derecho de acceso según si se ejerce en relación con expedientes abiertos o cerrados.

Como señaló el CTAR en su Resolución 23/2017:

«Los documentos de procedimientos en curso constituyen información pública a los efectos de la normativa de transparencia y son, por tanto, susceptibles de ser consultados en ejercicio del derecho general de acceso reconocido por estas leyes. La propia Exposición de motivos de la Ley 19/2013 lo confirma cuando señala, en su apartado II, que una de las deficiencias de la regulación precedente del derecho de acceso que pretende superar es, precisamente, que este derecho estuviera "limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados". Este acceso debe entenderse, naturalmente, sin perjuicio de los límites que puedan justificar denegar o restringir el acceso, y que algunos de estos límites pueden adquirir una especial relevancia cuando el procedimiento aún no haya finalizado».

Cuestión distinta es el régimen jurídico aplicable en estos casos, en función de si quien solicita el acceso es o no interesado en el



procedimiento, si tenemos en cuenta lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, que en su apartado primero determina lo siguiente:

«La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo».

En consecuencia, tal como se desprende de la citada disposición, las solicitudes realizadas por quienes tengan la condición de interesados en el seno de un procedimiento en curso se registrarán por su normativa reguladora, excluyendo el régimen de acceso establecido en materia de transparencia.

En este caso, la asociación XX no ha acreditado, como se ha dicho, su condición de interesada en el procedimiento, por lo que, con independencia de que éste haya finalizado o no, el acceso al expediente solicitado debe regirse por la normativa en materia de transparencia.

En definitiva, el hecho de estar abierto o en curso un procedimiento no es motivo suficiente para denegar o limitar el acceso a un expediente determinado, salvo que concurra alguna de las causas de inadmisión contenidas en los artículos 30 de la Ley 8/2015 o de los límites señalados en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013. Debe darse, por tanto, acceso al expediente administrativo si no concurre ninguna de estas causas o límites.



SEXTO.- Conviene ahora aclarar qué documentos cabe considerar incluidos en el expediente administrativo en el que se sustancia el procedimiento y si forman parte de él y debe concederse el acceso a los documentos citados expresamente por la reclamante, esto es *«copia de los informes jurídicos y del contenido de la demanda interpuesta»*.

El apartado primero del artículo 70 de la Ley 39/2015 establece que *«Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla»*. Y el apartado cuarto del mismo artículo precisa que *«No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento»*.

En este sentido, tanto el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, como el artículo 30.1.b) de la Ley 8/2015 disponen que las solicitudes de acceso a la información pública se inadmitirán a trámite cuando se refieran 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»*, añadiendo éste último precepto, en coherencia con



la previsión del citado artículo 70.4 de la Ley 39/2015, que «*Los informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos*».

En consecuencia, forman parte del expediente administrativo —y deberá facilitarse el acceso a ellos— los informes que sean preceptivos y vinculantes y que se hayan solicitado antes de la resolución final del procedimiento, pero no el resto de informes.

SÉPTIMO.- En cuanto al «*contenido de la demanda interpuesta*», este documento forma parte de un expediente judicial, cuyo régimen de acceso se rige por los artículos 234 y 235 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 140 a 141 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que garantizan el acceso de las personas interesadas al expediente judicial y atribuye a los órganos judiciales la responsabilidad de facilitarlo.

Sin embargo, y como hemos visto, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública como aquella que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que haya sido no solo elaborada, sino también adquirida en el ejercicio de sus funciones, sin excluir, por tanto —como en este caso—, la información obtenida como consecuencia de ser parte de un proceso judicial.

Así lo ha venido entendiendo este Consejo en anteriores resoluciones (Resolución 13/2017, de 2 de mayo y 11/2019, de 25



de marzo). Dispone esta última que *«Se recuerda que las Leyes de Transparencia vinculan las obligaciones de las Administraciones con el derecho de acceso a la información con la disposición o posesión material de la información, y no con la titularidad de la competencia (...)»*, concluyendo que si la Administración dispone de esa información *«puede serle solicitada y debe considerarse información pública en su poder, aunque no sea el resultado del ejercicio de sus competencias propias y aunque haya sido elaborada por otra administración, toda vez que dispone de ella como consecuencia del ejercicio de sus funciones»*.

Así lo ha entendido también la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante, la GAIP) en su Resolución 624/2019, de 16 de octubre, que, en un supuesto similar al que nos ocupa, señala: *"En definitiva, el hecho que una información forme parte de un expediente judicial, y el acceso a ella en sede judicial se deba regir por la LOPJ y la LEC, entre otras disposiciones, no excluye que la misma información esté también en poder de una Administración pública, bien sea por su condición de parte en un proceso judicial o por cualquier otro motivo, y en consecuencia sea susceptible del derecho de acceso regulado por la LTAIPBG (...)".*

En consecuencia, si el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón tiene en su poder el expediente judicial solicitado, como consecuencia de su condición de parte en el proceso judicial correspondiente o por estar integrada en su estructura la Dirección General de Servicios Jurídicos, está



obligado a facilitar el acceso al mismo a la reclamante, salvo que se haya declarado el secreto sumarial (lo que no consta) o que concurren otros límites que puedan determinar su denegación.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar parcialmente la reclamación presentada por la Asociación XX y reconocer el acceso al expediente administrativo relativo al recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón frente a la resolución de caducidad de concesión y reversión al Estado del salto hidroeléctrico de Lafortunada-Cinqueta, en los términos señalados en los Fundamentos de Derecho Quinto a Séptimo de esta resolución, e inadmitirla respecto al resto de pretensiones, al no tener como finalidad la obtención de información pública.

SEGUNDO.- Instar al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón a que, en el plazo de quince días hábiles, proporcione a la reclamante la documentación solicitada y no entregada, y a acreditar a este Consejo de Transparencia de Aragón esta remisión.



TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón [artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa].

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez