



Resolución 337/2022

S/REF: 001-067611

N/REF: R-0387-2022; 100-006763

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Informes suficiencia de recursos hídricos en planeamiento urbanístico

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 4 de abril de 2022 al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

«Copia de los informes emitidos por la Confederación Hidrográfica del Guadiana sobre suficiencia de recursos hídricos en la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico (artículo 25.4 del texto refundido de la Ley de Aguas) desde el 1 de enero de 2015 hasta la fecha.»

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

2. Mediante resolución de 27 de abril de 2022, la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO) ha respondido al solicitante lo siguiente:

«En aplicación del artículo 18 apartado b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se INADMITE su solicitud puesto que la información a que se refiere tiene naturaleza auxiliar o de apoyo ya que su contenido tiene el carácter de informe interno.»

3. Mediante escrito registrado el 28 de abril de 2022, el solicitante interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

«Se inadmite sin motivación alguna la solicitud de información. La falta de motivación del acto impide, en la práctica, que este recurrente pueda combatir las razones que llevan a la Confederación Hidrográfica.»

En cuanto al fondo, no procede la inadmisión de la solicitud, como han entendido otras confederaciones hidrográficas, cuyas resoluciones aporato. De hecho, cursé idénticas solicitudes a todos los organismos de cuenca (expedientes del Portal de Transparencia 001-067607 a 001-067615) para obtener información que será tratada con fines de investigación académica.

No cabe que la Confederación Hidrográfica del Guadiana evite dar trámite a un expediente que puede ser de cierta complejidad por mero capricho del órgano director. La ley de transparencia articula herramientas para la tramitación de solicitudes de información de complejidad, como la posibilidad de ampliar, previa motivación, el plazo para resolver.»

4. Con fecha 29 de abril de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al objeto de que se formularan las alegaciones que considerasen oportunas, sin que conste la presentación de alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de](#)

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

Transparencia y Buen Gobierno³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁴, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de información formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se piden *los informes emitidos por la Confederación Hidrográfica del Guadiana sobre suficiencia de recursos hídricos en la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico*.

La Confederación Hidrográfica requerida resolvió inadmitir la solicitud al considerar que *tiene naturaleza auxiliar o de apoyo ya que su contenido tiene el carácter de informe interno*, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1 b) LTAIBG.

4. Corresponde valorar si efectivamente concurre la causa de inadmisión invocada recogida en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada las solicitudes «*referidas a información que tenga carácter auxiliar o de*

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas», a partir de lo establecido al respecto tanto por este Consejo como por la jurisprudencia.

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530 establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: *«la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.»*

De ahí, que el Tribunal concluya, en relación con la causa que se aplicó en aquel caso, que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»* Doctrina reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES: TS: 2020: 1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*; y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022: 2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una motivación clara y suficiente, expresa y detallada de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

La motivación de la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG no puede obviar el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, adoptado por este Consejo en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es *«la condición de información auxiliar o de apoyo»*, y no la denominación del soporte, la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b) LTAIBG, siendo la relación enunciada en el precepto (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) meramente ejemplificativa. A partir de ello, según se establece en el mencionado criterio, una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando concurra, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

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

(...) debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.»

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

5. De acuerdo con lo anterior, procede valorar si las alegaciones de la Confederación Hidrográfica del Guadiana constituyen justificación suficiente de la concurrencia de la causa de la mencionada causa inadmisión, en los términos que se acaban de exponer.

La Confederación, como se ha indicado, alega únicamente que *los informes sobre suficiencia de recursos hídricos en la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico* solicitados tienen *naturaleza auxiliar o de apoyo ya que su contenido tiene el carácter de informe interno*. Sin embargo, la mera alusión al carácter interno del informe(s) no puede considerarse, por sí sola, una motivación suficiente del mencionado carácter auxiliar, sin que se añada algún otro razonamiento o consideración sobre concurrencia, en el caso concreto, de alguna de las

referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter auxiliar o de apoyo de la información cuyo acceso se deniega.

En consecuencia, al no cumplirse con las exigencias de motivación que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los criterios sentados por este Consejo, no cabe considerar justificada la aplicación la causa de inadmisión invocada y por lo tanto la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] el 28 de abril de 2022 frente a la resolución de 27 de abril de 2022 de la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO).

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

- *Copia de los informes emitidos por la Confederación Hidrográfica del Guadiana sobre suficiencia de recursos hídricos en la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico (artículo 25.4 del texto refundido de la Ley de Aguas) desde el 1 de enero de 2015 hasta la fecha.*

TERCERO: INSTAR a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁶](#), 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 octubre⁷](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>