



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 21/09/2023

HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a25448695983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:**

**N/REF:** 1041-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA O.A. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

**Información solicitada:** Expedientes relacionados con actuaciones urbanísticas.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 26 de mayo de 2022 el reclamante solicitó a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA O.A. / 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

« (...) Los comparecientes son titulares de bienes y derechos integrantes de la Unidad de Actuación Única del Plan Parcial SUS-11 Ferial, de Cieza y miembros de la Junta de Compensación de dicha Unidad.

(...) La Confederación Hidrográfica del Segura ha emitido informe en el que se ponen de manifiesto distintas irregularidades en la tramitación del Plan Parcial y posterior gestión urbanística de la citada Unidad de Actuación.

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

*(...) interesa al derecho de los comparecientes que se nos haga entrega de los siguientes documentos:*

- *Copia íntegra de los documentos que forman parte del expediente URB-4/2021.*
- *Copia íntegra de los documentos que forman parte del expediente INF-746/2009».*

Ante la falta de respuesta, los reclamantes reiteraron su petición de información en el mes de noviembre de 2022.

2. La CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA O.A. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO dictó resolución con fecha 9 de febrero de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*« (...) En aplicación del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), (...) este Organismo debe emitir informe sobre los actos, planes y ordenanzas que aprueben las entidades locales y/o Comunidades Autónomas, en concreto sobre aquellos que afectan al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de DPH (...) y en sus zonas de servidumbre y policía. En este sentido, se le informa que en este Organismo se han tramitado los expedientes de referencia URB 4/2021 e INF-746-2009, en los que se han emitido diferentes informes a las siguientes administraciones: (...)*

*Se considera que debe ser ante los Órganos receptores de los informes emitidos por este Organismo, en calidad de Órganos competentes, ante los que se debe hacer cualquier alegación o solicitud».*

3. Mediante escrito registrado el 8 de marzo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*« (...) en tanto que los documentos respecto de los que se solicitó el acceso y obtención de copia se han emitido en el seno de expedientes tramitados ante la Confederación Hidrográfica del Segura (...) el cumplimiento de la solicitud formulada corresponde a esa Administración. Resulta, por tanto, intrascendente a estos efectos que el inicio de tales expedientes haya sido consecuencia de la petición de*

---

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

*Administraciones diferentes con objeto de dar cumplimiento a obligaciones derivadas del cumplimiento de normas sectoriales e, incluso, que los informes emitidos en el seno de tales expedientes, tengan como destino las Administraciones peticionarias (...)*».

4. Con fecha 22 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA O.A. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes; recibíéndose respuesta en fecha 4 de mayo de 2023 en la que se pone de manifiesto lo siguiente:

*« (...) En este Organismo se han tramitado dos expedientes en relación con el asunto con el que se solicita información.*

*1.1. Expediente INF 746/2009. (...)*

*1.2. Expediente URB 4/2021. (...)*

*(...) Con fecha 9 de febrero de 2023 la CHS no adoptó ningún acuerdo, entendiendo por acuerdo la decisión de un órgano de la Administración a lo largo de la tramitación de un procedimiento administrativo con anterioridad a la resolución del mismo, sencillamente porque la CHS no está tramitando ningún procedimiento administrativo en relación al asunto por el que se solicita información, de hecho no hay procedimiento alguno abierto en este Organismo sobre el asunto referido (...).*

*En segundo lugar, conviene aclarar que este Organismo no ha desestimado la solicitud de acceso a la información solicitada y la obtención de copia de documentos, sino que ha informado a los reclamantes, que en referencia al asunto en cuestión, este Organismo ha emitido sendos informes a otras Administraciones, indicándoles la referencia de los expedientes en esas Administraciones. En los expedientes de esas Administraciones deben constar tanto las solicitudes de informes a este Organismo, como los informe emitidos por la CHS al respecto.*

*(...) Con fecha 03.04.23 este Organismo ha dado traslado de la solicitud de los recurrentes de fecha 26.05.22 a las Administraciones competentes a los efectos oportunos.*

*(...) se informa que la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 dice lo siguiente:*

*“1. 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.”*

*Los informes emitidos por este Organismo se enmarcan dentro de sendos procedimientos administrativos tramitados por las Administraciones destinatarias de los informes emitidos, con normativa reguladora propia para el acceso a la información por parte de quienes tengan la condición de interesados en los procedimientos, por tanto de acuerdo con esta disposición adicional se considera que no es aplicable a la solicitud realizada la aplicación de la Ley 19/2013.*

*Respecto a la aplicación de la Ley 39/2015, al no estar tramitando este Organismo un procedimiento administrativo de los regulados en la citada Ley, limitándose la actuación de este Organismo a la emisión de sendos informes en aplicación del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, y del artículo 46 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se considera que a este Organismo tampoco le compete el reconocimiento como interesados de los recurrentes, y por tanto la facilitación de la documentación solicitada.*

*(...)*

*Si bien este Organismo considera que para el caso que nos ocupa no es aplicable la Ley 19/2013, el artículo 18.1.b) de la LTBG permite la inadmisión del acceso “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”.*

*La documentación interna que conste en los expedientes de este Organismo, y que no haya sido trasladada a las Administraciones competentes, en todo caso tendría la consideración de informes internos, y tendrían carácter auxiliar o de apoyo. La única documentación de interés para el caso que nos ocupa es la que conste en los procedimientos administrativos tramitados por las Administraciones Competentes».*

5. El 9 de mayo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, en el momento de elaborarse la presente resolución se hayan recibido alegaciones.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en 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<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, 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, 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide acceso a la copia íntegra de los dos expedientes que se identifican en la solicitud y que, según se alega, han sido tramitados por la Confederación Hidrográfica —con especial interés en los informes en los que se ponen de manifiesto irregularidades en la tramitación de un plan urbanístico y posterior Gestión de determinada Unidad de Actuación—.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

La Confederación Hidrográfica requerida dictó resolución en la que manifiesta que la solicitud de información debe dirigirse a los órganos receptores de los mencionados informes remitidos.

Posteriormente, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, señala que ha dado traslado de la solicitud de los reclamantes a las Administraciones competentes a los efectos oportunos; añadiendo que, en cualquier caso, no le compete resolver sobre la solicitud de información puesto que su actuación se enmarca en procedimientos tramitados por otras Administraciones ante las que, en su condición de interesados, los reclamantes pueden plantear su solicitud [Disposición adicional 1.1 LTAIBG] y que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG respecto de aquella documentación interna que obre en los expedientes de la Confederación y que no haya sido trasladada a las Administraciones Competentes.

4. Sentado lo anterior y en lo que concierne a la resolución inicialmente dictada por la Confederación en la que se señala que la información debe ser solicitada a los órganos receptores de sus informes, puesto que son las Administraciones competentes por razón de la materia y las que tramitan los procedimientos en los que se han incorporado los informes cuyo acceso se pretende, conviene recordar que, según el artículo 13 LTAIBG, la noción de *información pública* se integra por «*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*». La existencia previa de esa información es, por tanto, presupuesto necesario para el ejercicio y el reconocimiento del derecho.

En este caso, la Confederación requerida reconoce que dicha información existe y que se ha elaborado en el marco de los dos expedientes que se identifican en la solicitud de información cuyo contenido, además, describe el propio organismo en el escrito remitido a este Consejo en fase de alegaciones —así, comunicación del Ayuntamiento de Cieza a la Confederación relativa a la aprobación inicial del Plan parcial, solicitando informe; remisión de documentación adicional por parte del Ayuntamiento; solicitud e informe por la Dirección General de Planificación, Evaluación y Control Ambiental de la de la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia; emisión de informe por la Confederación; remisión de documentación adicional; emisión de dos informes más de la Confederación—.

Se trata, por tanto, de información que obra en poder del organismo requerido y que ha sido elaborada en ejercicio de sus funciones, con independencia de que se integre en otro procedimiento (de carácter urbanístico) y del carácter vinculante o no de dichos informes en la aprobación del Plan Parcial, por lo que no resulta procedente ni la pretendida incompetencia para resolver la solicitud de información por parte de la Confederación Hidrográfica ni la aplicación de la previsión del artículo 19.1 LTAIBG, cuya premisa de partida es, precisamente, que la información no obre en poder del sujeto obligado a quien se ha remitido la información.

En consecuencia, la resolución sobre el acceso debe ser adoptada por la Confederación Hidrográfica.

5. Realizada la anterior precisión, conviene subrayar ahora que, en la resolución inicial, al partir de su incompetencia para resolver, el organismo requerido no invocó la concurrencia de ninguna causa de inadmisión o de algunos de los límites previstos en los artículos 18, 14 y 15 LTAIBG respectivamente como fundamento de la eventual denegación del acceso.

Es en el trámite de alegaciones, y por tanto de forma tardía, cuando se pretende la aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera, apartado primero, de la LTAIBG —«*[l]a 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*»— para mantener que la solicitud, al ostentar los reclamantes la condición de interesados respecto de las modificaciones en determinada unidad de actuación urbanística, debe realizarse en el marco de dicho procedimiento urbanístico ante las Administraciones competentes para su tramitación.

No obstante, en la medida en que los reclamantes han pedido acceso a los expedientes que sí se han tramitado en la Confederación Hidrográfica, resulta de difícil aplicación lo dispuesto en la Disposición adicional primera puesto que el concreto procedimiento para la emisión de los informes necesarios, ya ha finalizado.

6. En directa relación con lo anterior, y en la medida en que el acceso se pretende sobre los expedientes tramitados por la Confederación y no al referido a la aprobación del Plan Parcial, no cabe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, no solo por su invocación improcedente en el trámite de alegaciones en este procedimiento —pues es en la resolución del procedimiento de solicitud de información donde, en su caso, debe justificarse—, sino porque no se aprecia que la



documentación que integra los expedientes (y que describe el organismo requerido en sus alegaciones) pueda calificarse como auxiliar o de apoyo.

En este sentido no es posible desconocer que, por un lado, «[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

En el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señalaron una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, que la información

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

Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser*



*informados»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, no cabe entender que documentos que integran los expedientes antes citados —y, en concreto, los informes de la Confederación— tengan carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que se trata de informes concernientes a actos, planes y ordenanzas que aprueban las entidades locales y las comunidades autónomas, en cumplimiento del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Esos informes versan sobre la materia de su competencia, objetivándose la valoración técnica de la Confederación respecto de cuestiones como el régimen y aprovechamiento de las aguas y los usos de los terrenos de dominio público hidráulico y sus zonas de servidumbre y policía y muestran la posición de la Administración competente en relación con esos asuntos. De ahí que no pueda aceptarse la argumentación del organismo de que se trata de documentación interna y que se desconoce el uso que hará de ellos la Administración solicitante.

En definitiva, no cabe atribuir la condición de auxiliar o de apoyo a unos documentos como los solicitados, que tienen una indudable relevancia para la rendición de cuentas sobre las actuaciones públicas y especialmente sobre el proceso de toma de decisiones sobre el asunto en cuestión, debiendo estimarse la reclamación en este punto.

7. En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos procede la estimación de la presente reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA O.A. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

**SEGUNDO: INSTAR** a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA O.A. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a los reclamantes la siguiente información:

- «- Copia íntegra de los documentos que forman parte del expediente URB-4/2021.  
- Copia íntegra de los documentos que forman parte del expediente INF-746/2009.»

**TERCERO: INSTAR** a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA O.A. / 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 a los reclamantes.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>