



## Resolución 228/2022

**S/REF:** 001-065411

**N/REF:** R/0218/2022; 100-006512

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección** [REDACTED]

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

**Información solicitada:** Proyecto adecuación Laguna del Cañizar

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 2 de febrero de 2022 a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO (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:

*«Solicito acceso al proyecto completo de la Confederación Hidrográfica del Ebro con referencia cronológica 05-09 titulado PROYECTO DE ADECUACION DE LA ANTIGUA LAGUNA DEL CAÑIZAR EN VILLARQUEMADO (TOLEDO).»*

---

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

2. Mediante resolución de 3 de marzo de 2022, la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO contestó al solicitante lo siguiente:

*« Una vez analizada la solicitud, se informa que la laguna del Cañizar se encuentra en la provincia de Teruel y no en la de Toledo, como indica el solicitante, no obstante, consultada la base de datos de Confederación Hidrográfica del Ebro no figura el documento con Ref. Cronológica 05-09 Proyecto de adecuación de la antigua laguna del Cañizar en Villarquemado (Teruel), solicitado por D. XXXX, al amparo de la Ley de transparencia y acceso a la información pública..»*

3. Mediante escrito registrado el 7 de marzo de 2022, interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

*« Aseguran que esta información no está en posesión de la Confederación Hidrográfica del Ebro, sin embargo según las imágenes anexadas del documental "La Senda del Cañizar" si consta este proyecto. »*

4. Con fecha 7 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, al objeto de que formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 25 de marzo de 2022 se recibió escrito con el siguiente contenido:

*« CUARTA.- Confederación Hidrográfica del Ebro ratifica que no figura en su base de datos el documento con Ref. Cronológica 05-09 "Proyecto de adecuación de la antigua laguna del Cañizar en Villarquemado (Teruel)", solicitado por D. XXXXXXXXX, al amparo de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*Ese documento, con Ref. Cronológica 05-09, de mayo de 2009, que aparece en el video documental "La senda del Cañizar", no hace referencia a ningún expediente concreto, sino que se trataba de un documento provisional, de un borrador, que se elaboró en su día para que sirviera de base para la realización de reuniones con los ayuntamientos implicados en el proyecto de la Laguna del Cañizar, en aras de conseguir el consenso de la solución con dichas entidades. De hecho, este documento fue objeto de posteriores modificaciones consecuencia de las mencionadas reuniones y finalmente no fue formalizado como*

---

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

*resultado de la falta de consenso, con lo cual nunca paso de ser un documento provisional, un borrador.*

*Consecuentemente, tal y como establece la 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 18.1.b), se inadmitirán a trámite las solicitudes “referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.»*

5. El 19 de julio de 2022, se dio traslado al reclamante de las citadas alegaciones, al objeto de que pudiera manifestar lo que estimara pertinente. Notificado el 26 de julio de 2022, no consta 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 Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>3</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, 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

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

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

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

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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que el solicitante pide el acceso al proyecto con referencia cronológica 05-09 titulado *PROYECTO DE ADECUACION DE LA ANTIGUA LAGUNA DEL CAÑIZAR EN VILLARQUEMADO*.

La Conferencia Hidrográfica requerida comunicó en su resolución al solicitante que consultada su base de datos no figura el documento con Ref. Cronológica 05-09 Proyecto de adecuación de la antigua Laguna del Cañizar; y, a la vista de lo aducido en la reclamación presentada *-según las imágenes anexadas del documental "La Senda del Cañizar" si consta este proyecto-* ha reiterado la denegación del acceso, argumentando que (i) *el documento con Ref. Cronológica 05-09, de mayo de 2009, que aparece en el video documental "La senda del Cañizar", no hace referencia a ningún expediente concreto, sino que se trataba de un documento provisional, de un borrador, que se elaboró en su día para que sirviera de base para la realización de reuniones con los ayuntamientos implicados en el proyecto de la Laguna del Cañizar, en aras de conseguir el consenso de la solución con dichas entidades;* y que (ii) *fue objeto de posteriores modificaciones consecuencia de las mencionadas reuniones y finalmente no fue formalizado como resultado de la falta de consenso, con lo cual nunca paso de ser un documento provisional, un borrador.*

4. En relación con la causa de inadmisión invocada prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG *-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-* corresponde a este Consejo valorar si, efectivamente, concurre la causa de inadmisión invocada, a partir de lo establecido tanto por este Consejo como por la jurisprudencia.

En este sentido, 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.

En este caso, 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 Ebro justifica suficientemente la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG en los términos que se acaban de exponer.

La Confederación Hidrográfica del Ebro, como se ha indicado, alega que *el documento con Ref. Cronológica 05-09, de mayo de 2009, que aparece en el video documental “La senda del Cañizar”, no hace referencia a ningún expediente concreto, sino que se trataba de un documento provisional, de un borrador, que se elaboró en su día para que sirviera de base para la realización de reuniones con los ayuntamientos implicados en el proyecto de la Laguna del Cañizar, en aras de conseguir el consenso de la solución con dichas entidades; y que fue objeto de posteriores modificaciones consecuencia de las mencionadas reuniones y finalmente no fue formalizado como resultado de la falta de consenso, con lo cual nunca paso de ser un documento provisional, un borrador, circunstancias que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene motivos para poner en duda.*

De lo anterior puede inferirse que, efectivamente, estamos ante *un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final* y ante información subsumible en el supuesto de *preparatoria de la actividad del órgano* previsto en el Criterio Interpretativo reseñado y, por tanto, puede calificarse como *información auxiliar o de apoyo*. A estos efectos, resulta

decisivo que no haya sido finalmente formalizado como resultado de la falta de consenso de los ayuntamientos implicados en el proyecto de la Laguna del Cañizar, a pesar de haber sido objeto de varias modificaciones en las distintas reuniones, por lo que no manifiesta una posición del organismo ni tiene la consideración de final; circunstancias éstas que, con arreglo al mencionado Criterio, también resultan determinantes de la calificación de una información como auxiliar o de apoyo.

En consecuencia, por todo lo anteriormente expuesto, procede la desestimación de la presente reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, el 7 de marzo de 2022, por [REDACTED] frente a la resolución de 3 de marzo de 2022 de la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO).

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>6</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>7</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, 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<sup>8</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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