



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 22/12/2022
HASH: 030c886ab6f16b2b4042a2545895983

S/REF: 001-067608

N/REF: R/0561/2022; 100-007009 [Expte. 165-2022]

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Confederación Hidrográfica del Duero/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 Duero 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.

Se solicita información para fines de investigación académica.»

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

2. Mediante resolución de 16 de junio de 2022, la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO) ha respondido al solicitante lo siguiente:

«Solicitado informe a la Comisaría de Aguas, ésta señala que desde dicha Unidad administrativa se emiten una media de 350 informes anuales en materia urbanística, lo que para el rango temporal de lo solicitado supondrían más de 2000 informes.»

Por tanto, y en aplicación del art. 18.1.e) de la citada Ley 19/2013, este Organismo considera que la solicitud tiene un carácter abusivo, tanto por el exceso y amplitud de la información solicitada, como por no estar justificada con ninguna finalidad de control y supervisión de esta Administración pública en su toma de decisiones, tal como ampara la referida norma legal.

En consecuencia, esta Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero resuelve inadmitir el acceso a la información a que se refiere la solicitud presentada por Daniel Lázaro Matías con fundamento en el art. 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.»

3. Mediante escrito registrado el 20 de junio 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:

«Afirmar que una solicitud es abusiva no la convierte en abusiva. La CHD no justifica por qué la solicitud tiene tal carácter. Que la información solicitada sea compleja no la convierte en abusiva, por cuanto la ley prevé soluciones para este tipo de casos (ampliación del plazo para resolver). De la misma forma, la razón que me lleva a solicitar la información no puede tener incidencia en la resolución, como especifica la ley, pero es que incluso si se tuviese en cuenta, ya se especificó que se solicitan estos informes para llevar a cabo una investigación académica, no contemplando la ley una finalidad concreta y única para la que se puede pedir información. Por lo demás, solicitudes de este tipo ya han sido admitidas resueltas favorablemente por otros organismos de cuenca, y así se ha puesto de manifiesto en otras de mis reclamaciones.»

4. Con fecha 23 de junio de 2022, el CTBG remitió la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al objeto de que se formularan las alegaciones que considerasen oportunas; lo que se efectuó mediante escrito recibido el 2 de julio de 2022 en el que se expone lo siguiente:

«Con fecha 16 de junio de 2022 la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero dictó Resolución de Inadmisión del Acceso a la Información solicitada por [REDACTED]»

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

██████████ (001-067608) con fundamento en el art. 18.1.e) de la Ley19/2023, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y por las razones que en la citada Resolución se contienen.

Vista la reclamación presentada por ... ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y en cumplimiento del requerimiento realizado por el Consejo, y de conformidad con lo informado por la Comisaría de Aguas del Organismo, se formulan las siguientes alegaciones, a mayor abundamiento de las razones aducidas en la resolución de inadmisión objeto de la presente reclamación.

De acuerdo a las distribución de funciones que corresponden a la Confederación Hidrográfica del Duero entre las distintas unidades del organismo, corresponde al Área de Gestión Medioambiental e Hidrología la emisión de las propuestas de informe previstas en el artículo 25.4 del TRLA en materia de actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, en los aspectos que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía.

El Área de gestión Medioambiental e Hidrología (en adelante AGMeH) está adscrito orgánicamente a la Comisaría de Aguas y consta de tres secciones: Hidrología, Urbanismo y Estudios Medioambientales. El personal funcionario adscrito a esta área son un Jefe de Área, y cuatro técnicos, dos de ellos para la sección de urbanismo, y de los cuales en la actualidad uno de ellos no se encuentra en servicio activo.

De acuerdo con la base de datos gestionada por el AGMeH desde el 1 de enero de 2015 se han creado 2496 expediente en materia urbanística. Para cada uno de estos expedientes se emiten uno o más informes urbanísticos, ya que la tramitación de cada expediente puede suponer varias solicitudes de dichos informes.

La digitalización de expedientes se incorporó a la Comisaría de Aguas a lo largo del año 2018, por lo que se estima del orden de más de 900 expedientes de urbanismo de entre los que se solicitan por el reclamante cuyos informes no estarían digitalizados.

Por otro lado, aunque la mayor parte de estos informes son solicitados por entidades locales, también existen informes solicitados por promotores urbanísticos y alegantes particulares, por lo que tendrían que ser revisados para comprobar que no se suministran datos de carácter personal.

Por último, indicar que en la actualidad la Sección de Urbanismo del AGMeH tiene pendiente de contestación 126 solicitudes de emisión de informe de acuerdo al artículo 25.4 del TRLA.

Por tanto, se reitera que el personal disponible para gestionar esta solicitud de suministro de información (una persona) no puede atender a la misma sin paralizar la emisión de informes urbanísticos pendientes durante un tiempo considerable, generando de esta manera un perjuicio a las entidades solicitantes del mismo.

Debido a esto, y en aplicación del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, este Organismo considera dicha solicitud de carácter abusivo.»

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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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 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”.

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>

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 Duero 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 un carácter abusivo, tanto por el exceso y amplitud de la información solicitada, como por no estar justificada con ninguna finalidad de control y supervisión de esta Administración pública en su toma de decisiones*, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1 e) LTAIBG.

4. Expuesta la cuestión en estos términos, corresponde valorar si efectivamente concurre la causa de inadmisión invocada recogida en la letra e) del artículo 18.1 LTAIBG según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada las solicitudes *«que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*, 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 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 desproporcionado del derecho.»*

Esta exigencia de interpretación estricta de los límites y de las causas de inadmisión de derecho ha sido posteriormente exigida por el Alto Tribunal de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558):

«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en

todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La 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».

Partiendo de esta necesidad de interpretar restrictivamente las causas de inadmisión y los límites al derecho de acceso a la información pública, en particular, en relación con la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG aquí invocada, el Tribunal Supremo ha subrayado que «*exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley*»—STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870, F.J. 4º)—, y, por otra parte, ha dejado claro que entre las causas de inadmisión del artículo 18 «*no se incluye la persecución de un interés meramente privado, y la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley*» (F.J. 6º de la misma sentencia).

5. La aplicación de la jurisprudencia reseñada a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación al no apreciarse ni haberse justificado debidamente el carácter abusivo de la solicitud de información en los términos en los que define *el abuso de derecho* el artículo del Código Civil — por ejercicio antisocial del mismo que se ejerce o se realiza sobrepasando *manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero*—.

En efecto, -para considerar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó en el Fundamento Jurídico 8º de su Sentencia 6592/2010, de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592)— en el que se señala que «*La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder*

ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986, 12 de noviembre de 1988, 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

Ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se aprecia en el presente caso. No parece existir una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo (incluso se detalla el fin lícito, que es la investigación académica), ni tampoco puede observarse un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho constitucional, su objeto es el acceso a información pública, de acuerdo con la definición que de la misma se contempla en el artículo 13 de la LTAIBG y, finalmente, el acceso a dicha información no supone riesgo alguno para derechos de terceros.

6. Por otra parte, la condición de abusiva de la solicitud tampoco puede derivarse de su extensión. A este respecto, es necesario recordar que, si bien el volumen y la complejidad de la información solicitada es un elemento a valorar en relación con la admisibilidad de las solicitudes, aplicando lo indicado en el Criterio Interpretativo 3/2016, el artículo 18.1 e) LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), interpretación que ha sido respaldada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 7 de febrero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:707) en la que se determina que la calificación de abusiva de una petición «no depende de si son muchos o pocos los expedientes a los que se pretende tener acceso, sino que exige un juicio sobre la razonabilidad de la petición.» (FJ. 2º).

La Administración fundamenta la resolución desde un prisma objetivo, sin discutir los fines de reclamante, en el «exceso y amplitud de la información solicitada», así como en el hecho de «no estar justificada con ninguna finalidad de control y supervisión de esta Administración pública en su toma de decisiones». Además, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, incluye consideraciones relativas a la naturaleza de las competencias que incumben a su Área de Gestión Medioambiental e Hidrológica, la escasez de recursos humanos, el gran número de expedientes a que se refiere esta solicitud, así como el carácter no digitalizado de la mayoría de ellos. Para concluir que «el personal disponible para gestionar esta solicitud de suministro de información (una persona) no puede atender a la

misma sin paralizar la emisión de informes urbanísticos pendientes durante un tiempo considerable, generando de esta manera un perjuicio a las entidades solicitantes del mismo».

Esta argumentación, a juicio de esta Autoridad Administrativa Independiente, no resulta suficiente para fundar la aplicación de la pretendida causa de inadmisión. En primer lugar, porque, en lo que respecta al *exceso y amplitud de la información solicitada* apreciada por la Administración, los términos en que se ha manifestado tanto este Consejo como la jurisprudencia son taxativos al considerar que las peticiones voluminosas no son, por sí mismas, causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información, sobre todo si se tiene en cuenta que su apreciación deriva en la pérdida del ejercicio de un derecho constitucional. De hecho la propia LTAIBG prevé la posibilidad de ampliar el plazo de contestación en un mes adicional *en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo hagan necesario* (art. 20.1).

Y en segundo lugar, no cabe entender que el acceso a la información solicitada no guarda relación con los fines de la transparencia de la actuación de los poderes públicos, pues el acceso por la ciudadanía de los datos requeridos sirve indudablemente al fin de conocer con qué criterios se toman las decisiones que les afectan, que es uno de los expresamente consagrados en el preámbulo de la LTAIBG.

A todo ello se debe añadir que, como se ha señalado anteriormente, el Tribunal Supremo ha establecido con rotundidad que una justificación de la solicitud de acceso *basada en intereses "meramente privados"* no puede ser por sí sola causa de rechazo (STS de 12 de noviembre de 2020, antes citada).

7. De acuerdo con lo anterior, al no cumplirse con los presupuestos 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] frente a la resolución de 16 de junio de 2022 de la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO).

SEGUNDO: INSTAR a la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO (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 Duero 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 DUERO (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.

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-administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>

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