



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 18/08/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** REGAGE23e00008805900.

**N/REF:** 497/2023.

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

**Información solicitada:** Expedientes de transmisión de las concesiones C-469 y C-470, en Huelva.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de enero de 2023 el reclamante solicitó 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Dentro del estudio que estamos llevando a cabo sobre la implantación y desarrollo posterior de empresas en Huelva dentro del denominado Polo Químico se encuentran las concesiones administrativas que se otorgaron desde la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas autorizando a Fertilizantes de Iberia, S.A. y a Unión Española de Explosivos, S.A., la ocupación de sendas parcelas de marisma de la zona marítimo-terrestre del término municipal de Huelva, para la construcción de depósitos de decantación de yesos en las marismas del Rincón y Mendaña hasta el*

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

*estero de la Anicoba, las denominadas C-469 y C-470. Dichas concesiones fueron otorgadas a las citadas sociedades anónimas; Fertilizantes de Iberia y Unión Española de Explosivos, en fechas 17 de mayo de 1968 y 14 de marzo de 1967, respectivamente, mediante las respectivas Órdenes Ministeriales Posteriormente a las autorizaciones, se realizaron varias transferencias de las concesiones administrativas a otras sociedades anónimas, señalándose algunas de dichas transferencias como “cambio de titularidad” y otras como “transferencias”. (...)*

#### SOLICITO

*1º.- Expedientes que se incoaron para las transferencias o cambio de titularidad de las concesiones administrativas C-469 y C470 a partir de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.*

*2º.- Sobre dichos expedientes, solicitamos expresamente los Informes de la Abogacía del Estado en Huelva aportados como Servicios Jurídicos del Estado en los citados expedientes».*

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 14 de febrero 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:

*«(...) a un mes de nuestra solicitud procedemos a efectuar la pertinente reclamación por no respuesta de la Dirección General de la Costa y el Mar del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (...).».*

4. Con fecha 16 de febrero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al 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. El 1 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*« (...) los expedientes a los que se refiere en su consulta no son expedientes separados, sino que forman parte de los expedientes administrativos de las concesiones de ocupación de dominio público marítimo-terrestre correspondientes a*

---

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

*las instalaciones de fosfoyesos de Fertiberia en Huelva que son objeto del expediente C-785 Huelva (y de los expedientes en los que éste tiene su origen, C-469 y C-470). Por lo tanto, se ha recopilado una selección de los documentos de esos expedientes que se entiende que están relacionados con el objeto de la solicitud, sin perjuicio de que si considera que la documentación no es completa pueda solicitar la subsanación de la misma y trámite de vista en los citados expedientes con base en la ley 27/2006, de 18 de julio.*

*Segunda. – Una vez analizado el objeto de su petición, se comprueba que la misma no se ajusta a la ley 19/2013, de 9 de diciembre citada sino que se encuentra integrada en el procedimiento administrativo correspondiente a la ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que dispone en su artículo 1.1ª) que dicha norma tiene por objeto regular el derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas, estableciendo en su artículo 2.3 que, a los efectos de dicha ley, se considerará información ambiental, entre otros supuestos, toda información que verse sobre (...) c) las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b) así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.*

*Tercera. – De acuerdo con los argumentos anteriores, y teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que señala: “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”, la información solicitada ha de proporcionarse en el marco de la ley 27/2006, de 18 de julio.*

*Cuarta. – A estos efectos, cabe indicar que con fecha de 24/02/2023 se ha dado traslado a Don ... de la respuesta a su solicitud de información presentada el 10 de enero de 2023, la cual es objeto de esta reclamación. Se adjunta copia del justificante de la remisión.*

*Quinta.- A pesar de lo anteriormente indicado, cabe destacar que la documentación solicitada por el peticionario, forma parte de expedientes relativos a procedimientos judiciales actualmente en curso, por lo que el derecho de acceso podrá ser limitado por suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (artículo 14 apartado f de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre,*

*de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Indicar que este Ministerio cumple con los preceptos legales de transparencia al someter a información pública todos los documentos relacionados con la tramitación en el ámbito de sus competencias, en el momento oportuno dentro del correspondiente procedimiento administrativo.*

*Sexta.- Finalmente señalar que las solicitudes manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley de Transparencia, o dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente podrán ser inadmitidas según el artículo 18 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*A este respecto, se reitera lo ya indicado en el escrito de respuesta de esta Dirección General a la reclamación de referencia CGTB 223/2023 en cuanto que este Ministerio lleva respondiendo de manera reiterada a las numerosas solicitudes de información de don ... acerca de las instalaciones de fosfoyesos de Fertiberia en Huelva que son objeto de los expedientes indicados anteriormente, tanto a través del buzón de transparencia/ atención al ciudadano del Ministerio como directamente al interesado desde la Dirección General de la Costa y el Mar, o incluso como en este caso, a través del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno».*

– Junto con las alegaciones, el Ministerio trasladó al CTBG la respuesta dada al reclamante. Se trata de un escrito firmado por la Subdirectora General de Dominio Público Marítimo-Terrestre con el siguiente contenido:

*« Con fecha 10/01/2023 tuvo entrada en el registro de esta Dirección General solicitud de información de ...*

*En ellas el interesado solicita: (...)*

*A este respecto, cabe indicar que los expedientes a los que se refiere en su consulta no son expedientes separados, sino que forman parte de los expedientes administrativos de las concesiones de ocupación de dominio público marítimo-terrestre correspondientes a las instalaciones de fosfoyesos de Fertiberia en Huelva que son objeto del expediente C-785 Huelva (y de los expedientes en los que éste tiene su origen, C-469 y C-470). Por lo tanto, se ha recopilado una selección de los documentos de esos expedientes que se entiende que están relacionados con el objeto de la solicitud, sin perjuicio de que si considera que la documentación no es completa*

*pueda solicitar la subsanación de la misma y trámite de vista en los citados expedientes con base en la ley 27/2006, de 18 de julio.*

*Se remite adjunto a este escrito la siguiente documentación:*

*- C-469*

*OM 14/3/1967 de otorgamiento a Unión Española Explosivos, SA*

*OM 29/7/1994 de transmisión a Ercros, S.A. e Informe Abogacía de 6/6/1994*

*OM 12/7/1995 de transmisión a Fertiberia, S.L. e Informe Abogacía 26/5/1995*

*- C-470*

*OM 17/5/1968 de otorgamiento Fertilizantes de Iberia, S.A.*

*OM 20/12/1978 de transmisión a Unión Explosivos Riotinto, S.A.*

*OM 18/6/1993 de transmisión a FESA Fertilizantes Españoles, S.A. (no se ha localizado el informe de Abogacía citado en la resolución)*

*OM 12/7/1995 de transmisión Fertiberia, S.L. e Informe de Abogacía de 19/9/1994*

*- C-795*

*OM 22/4/1998 Fertiberia, S.A.*

*Informe Abogacía 30/10/1997.*

*Cabe recordar que, puesto que el contenido de los expedientes guarda información procedimientos judiciales actualmente en curso, el derecho de acceso podrá ser limitado por suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (artículo 14 apartado f de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).*

*Indicar que este Ministerio cumple con los preceptos legales de transparencia al someter a información pública todos los documentos relacionados con la tramitación en el ámbito de sus competencias, en el momento oportuno dentro del correspondiente procedimiento administrativo.*

*Finalmente señalar que las solicitudes manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley de Transparencia, o dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando*

*se desconozca el competente podrán ser inadmitidas según el artículo 18 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».*

5. El 10 de marzo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 7 de julio de 2023, se recibió un escrito en el que se expone lo siguiente:

*« (...) Con relación al expediente 497/2023, se adjuntan dos documentos en PDF, siendo el rotulado como resumen de mail SGDPMT unas capturas de pantalla de diferentes mails en el proceso.*

*El otro documento denominado "anexo a expediente 497-2023, se contiene el cuerpo de la nueva aportación debido a circunstancias sobrevenidas que relatamos en ello».*

En un anexo a este escrito el reclamante comunica que el 29 de mayo de 2023 la Subdirección General de Dominio Público le envía un mensaje indicando que han solicitado *«instrucciones a la Audiencia Nacional acerca de la conveniencia de limitar el acceso al expediente y el alcance de dicha limitación, en cuanto que guarda información relativa a procedimientos judiciales actualmente en curso ante dicha sala, en particular en cuanto al contenido del expediente con fecha posterior a la sentencia de dicha Sala de fecha 27 de junio de 2007 que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por Fertiberia, S.A., contra la orden del Ministro de Medio Ambiente de fecha 27 de noviembre de 2003.*

*No obstante, aunque se están digitalizando documentos con el criterio de prioridad que indicó en su comunicación anterior, y a la espera de respuesta de la Audiencia Nacional sobre la cuestión indicada anteriormente, se adjunta el índice que se ha localizado del expediente C-469 Huelva, origen del C-785 Huelva».*

(...)

*Posterior a lo narrado, no hay respuesta positiva alguna (...).*

## 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 el acceso a los expedientes que se incoaron para las transferencias o cambio de titularidad de las concesiones administrativas C-469 y C 470 a partir de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, incluyendo los Informes de la Abogacía del Estado que figuran en los citados expedientes.

---

<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>

El Ministerio requerido responde tras la presentación de la reclamación ante el Consejo con un escrito en el que se señala que facilita la documentación que relaciona en un listado. No obstante, indica que los expedientes solicitados contienen información sobre procedimientos judiciales actualmente en curso, por lo que *«el derecho de acceso podrá ser limitado por suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva»*.

Asimismo, recuerda que las solicitudes manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley de Transparencia, o dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente podrán ser inadmitidas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG.

4. Con carácter previo, y atendiendo el contenido medioambiental de la inicial solicitud de información, es preciso recordar que, tal como se puso de manifiesto en la resolución R/365/2022 de 18 de octubre de 2022 — con arreglo la jurisprudencia sentada en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033) y de 5 de abril de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1422)— este Consejo, como órgano garante del ejercicio de derecho constitucional de acceso a la información, es competente para conocer de esta reclamación *«sin perjuicio de aplicar el régimen sustantivo de la regulación del derecho de acceso y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente. Esta posibilidad se sitúa, además, en la línea de lo previsto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo artículo 6.1 se refiere a la necesidad de establecer procedimientos de reconsideración de la resolución dictada sobre el acceso y prevé, entre otras opciones, un recurso previo a la vía judicial ante una entidad independiente e imparcial creada por la Ley.»*

5. En relación al momento en que se da contestación al solicitante, procede recordar que el artículo 10 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que es el que se aplicaría en este caso, dada la materia objeto de la solicitud, establece los mismos plazos de respuesta que se fijan en el artículo 20.1 LTAIBG, disponiendo lo siguiente:

*«La autoridad pública competente para resolver facilitará la información ambiental solicitada o comunicará al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla, teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, lo antes posible y, a más tardar, en los plazos que se indican a continuación:*



*1.º En el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general.*

*2.º En el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. En este supuesto deberá informarse al solicitante, en el plazo máximo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican (...)»*

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública.

5. En lo que concierne a la cuestión del fondo, de lo reflejado en los antecedentes se deriva que el Ministerio requerido no ha facilitado al reclamante la información solicitada a pesar de lo que se indica en la respuesta extemporánea que le remiten.

Tanto la respuesta como el escrito de alegaciones remitido a este Consejo tienen un contenido ambiguo y contradictorio. Por un lado se afirma que se está dando acceso a la información, pero por otro lado se invoca un límite al derecho de acceso a la información, al que se hace referencia en el artículo 14.1.f LTAIBG – la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva –, y una causa de inadmisión, la que recoge el artículo 18.1.e LTAIBG – referida a las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley –.

De acuerdo con lo referido por el reclamante en el trámite de audiencia, no ha tenido acceso a la documentación solicitada.

Este Consejo considera que ninguna de estas causas de denegación de la información han sido justificadas suficientemente por el departamento ministerial. A estos efectos, es preciso tener en cuenta que se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

*«[l]a 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».*

*De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: « [...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad*

*[...]Tal y como hemos señalado anteriormente, 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.”*

En consecuencia, la eventual aplicación de alguno de límites legales para denegar una solicitud de acceso a información pública sólo podrá considerarse conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa

atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal y como exige nuestro ordenamiento y ha subrayado el Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

6. En lo que concierne a la posibilidad de aplicar la primera de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.e) LTAIBG (que las solicitudes sean «*manifiestamente repetitivas*») este Consejo se ha pronunciado en su Criterio Interpretativo 3/2016, precisando que para que una solicitud pueda ser inadmitida por este motivo se requiere no sólo que sea repetitiva sino que esta característica sea manifiesta, por lo que únicamente lo serán aquellas que de forma patente, clara y evidente: (i) coincidan con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubieran sido rechazadas por concurrir una causa de inadmisión o por aplicación de alguno de los límites legales, siempre y cuando la respuesta haya adquirido firmeza; (ii) coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y se hubiera ofrecido la información, sin que se haya producido posteriormente modificación alguna sobre los datos facilitados, lo cual deberá justificarse; (iii) el solicitante o los solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior; (iv) coincida con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente establecidos, de forma que las presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación; (v) cuando fueran de respuesta imposible bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera justificado y notificado al solicitante.

Dado que el Ministerio no ha aportado información alguna sobre el hecho de que la solicitud incurra en alguno de los supuestos enunciados, este Consejo no dispone de elementos de juicio para considerarla manifiestamente reiterativa, por lo que no puede acoger la causa de inadmisión invocada.

En cuanto a la posibilidad de aplicar la segunda causa de inadmisión prevista en la letra e) del artículo 18.1 LTAIBG (que las solicitudes «*tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*»), es necesario tener en cuenta la estricta doctrina establecida por el Tribunal Supremo, que ha señalado que la persecución de un interés meramente privado no está prevista como causa de inadmisión en la ley, y que «*la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG 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). Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTABIG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero,) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado.*

Y, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

*“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 ha justificado de manera suficiente en el caso de esta reclamación. Ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el ejercicio del derecho que pueda calificarse como anormal. En consecuencia, no se puede considerar justificada la concurrencia de la causa de inadmisión invocada.

7. En relación con el límite del artículo 14.1.f), debe recordarse que su objeto coincide con el del artículo 3.1.i) del Convenio 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia. En la memoria explicativa del Convenio se señala a estos efectos que *“este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”*.

Siendo esta su finalidad, entender incluidos con carácter general en el límite del artículo 14.1.f) LTAIBG todo tipo de documentos administrativos relacionados directa o indirectamente con un proceso judicial comportaría una interpretación extensiva del mismo y, por tanto, contraria al criterio general de interpretación estricta de las limitaciones del derecho de acceso que ya se ha mencionado.

Esta interpretación finalista de la aplicación de los límites ha sido también acogida por nuestro Tribunal Supremo en su Sentencia 2391/2022, de 31 de mayo (ECLI:ES:TS:2022:2391), en la que aborda precisamente la cuestión relativa al acceso a informaciones elaboradas por un organismo público (una Autoridad Portuaria) y remitidas al Tribunal de Cuentas en el marco de un procedimiento de enjuiciamiento de responsabilidad contable. En ella establece una distinción clara en el régimen jurídico del acceso en función del carácter «procesal» o «administrativo» de la documentación afectada, de suerte que mientras que el acceso a la primera ha de regirse por la legislación procesal aplicable y la decisión corresponde al órgano judicial competente, el acceso a la información de naturaleza administrativa (incluida la remitida a un Tribunal) se ha de regir por lo dispuesto en la LTAIBG.

Así, en primer término, dictamina que, en lo que concierne a acceso a los escritos remitidos por el Tribunal de Cuentas al organismo público, *«se trata de una documentación que, en lo que se refiere a la fase procedimental de enjuiciamiento de responsabilidad contable (y no al procedimiento de fiscalización económica financiera) por su naturaleza estrictamente procesal, la solicitud de información debe someterse a las reglas procesales establecidas en la Ley Orgánica 27/1982, de 12 de*

*mayo, del Tribunal de Cuentas, debiendo, por tanto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno abstenerse de instar al Organismo Público a facilitar información respecto de las actuaciones procesales, cuya divulgación pública pudiera contribuir a mermar las garantías procesales de las partes implicadas protegidas por el artículo 24 de la Constitución.»*

En cambio, considera adecuada la decisión de «reconocer el derecho de acceso a la información respecto de los escritos remitidos por la Autoridad Portuaria de A Coruña, y, en su caso, la documentación anexa, en cuanto que, tratándose de documentos presentados ante el Tribunal de Cuentas, no se habría justificado que la divulgación pública de esta documentación pudiera suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en el proceso y la tutela judicial efectiva». Y, de igual modo, juzga acertado que se haya reconocido «el derecho a acceder a la información relativa a los informes emitidos por los servicios jurídicos de la Autoridad Portuaria de A Coruña así como por cualquier otro órgano, servicio o departamento por cuanto entendemos que no operan en este supuesto –como se argumenta en la sentencia recurrida- los límites previstos en los apartados f), j) y k) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para enervar el derecho de acceso a la información, puesto que dichos informes tienen como finalidad analizar la concreta gestión de los fondos públicos y, en ningún caso, se aprecia que hayan indicios de que se refieran a datos técnicos que pudieran estar amparados por el secreto profesional o la confidencialidad requerida para la toma de decisiones». Consecuentemente, concluye que «el Tribunal de instancia no incurre en error de Derecho al confirmar que procedía reconocer el derecho a acceder a la información documental que hubiere sido elaborada por el propio Organismo (informes emitidos por la asesoría jurídica) y aquellos documentos que hubiera remitido al Tribunal de Cuentas en relación con el control económico-financiero, y, en este supuesto, también los referidos al procedimiento de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.»

Como se puede apreciar, de la doctrina jurisprudencial aquí sentada por el Tribunal Supremo se deriva claramente que, a diferencia de lo que sucede con la información de naturaleza estrictamente procesal generada en el marco de un procedimiento judicial, el acceso a la documentación administrativa preexistente (e incluso a la elaborada para ser presentada ante un órgano judicial) se rige por lo dispuesto en la LTAIBG, correspondiendo por tanto la competencia para decidir al órgano, organismo o entidad en cuyo poder obren los contenidos o los documentos solicitados, el cual deberá resolver las solicitudes de acceso con arreglo a las reglas que en la propia LTAIBG se establecen. Entre ellas se encuentran indudablemente los límites previstos

en el artículo 14.1 LTAIBG cuya aplicación, sin embargo, como tantas veces se ha señalado, no es automática, sino que ha de ser “*justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección*” como exige el artículo 14.2 LTAIBG, debiendo en consecuencia ponderarse caso por caso, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si prevalece la protección de los bienes jurídicos amparados por el límite o el interés público superior al que sirve el principio de transparencia.

En el presente caso, no se solicita el acceso a información procesal ni tampoco a información elaborada para ser presentada en un juicio sino a información administrativa preexistente y el órgano competente no sólo no ha realizado el juicio de proporcionalidad sino que no ha justificado tan siquiera mínimamente en qué medida el acceso a la misma puede afectar a la igualdad de las partes en el proceso. En consecuencia, no cabe considerar adecuada la aplicación del límite de la letra f) del artículo 14.1 LTAIBG.

8. A la vista de cuanto antecede, dado que la documentación solicitada tiene la condición de información pública, no se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión invocada y el órgano reclamado no ha justificado la aplicación del límite alegado, se ha de estimar la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Expedientes que se incoaron para las transferencias o cambio de titularidad de las concesiones administrativas C-469 y C-470 a partir de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, incluyendo los Informes de la Abogacía del Estado que figuran en los citados expedientes.*

**TERCERO: INSTAR** al 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 23.1<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

R CTBG  
Número: 2023-0645 Fecha: 18/08/2023

---

<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>