



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente
Fecha Firma: 05/07/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a25458695983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-074304

N/REF: Exptes. 43-2023 y 118-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Protocolo firmado entre la naviera Maersk y varios ministerios para implantar en España la producción de combustibles marinos verdes.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2023-0541 Fecha: 05/07/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 29 de noviembre de 2022 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Según lo publicado na páxina web do goberno:
[https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2022/031122-
\[REDACTED\].aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2022/031122-
[REDACTED].aspx) »

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

Con el fin de explorar al máximo las oportunidades de implantar en España dicho plan [a producción en España de Combustibles Verdes], este mediodía se rubrica un protocolo general de colaboración entre los ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el de Industria, Comercio y Turismo y Maersk.

A sinatura deste protocolo pode ter importantes implicacións de carácter público.

Polo tanto, solicito copia do protocolo asinado entre os seu ministerio, o de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana e, o de Industria, Comercia e Turismo coa empresa Maersk.».

2. EL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO dictó resolución con fecha 14 de diciembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«Analizada la solicitud indicada, se comprueba que la misma pertenece al ámbito jurídico propio de la información ambiental, dado que el acceso a la información en materia de infraestructuras de energía, como en este caso sobre proyectos o instalaciones de producción de energías renovables, se encuadra en la información relacionada con medidas y actividades que afectan o pueden afectar a los elementos y factores del medio ambiente, y muy particularmente, con las medidas destinadas a su protección.

A mayor abundamiento, la legislación básica de carácter sectorial que puede ser de aplicación en estos casos está también constituida por preceptos normativos de especial naturaleza y contenido ambiental o relacionados con el medio ambiente, entre los que cabe citar: la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; el Real Decreto 413/2014, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos; el Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, así como el sistema de garantías de origen de los gases renovables y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que 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, señalando concretamente el supuesto del acceso a la información ambiental.

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 recoge en el artículo 1. 1. a) 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 toda información que verse sobre: a) el estado de los elementos del medio ambiente, como el aire, y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales entre otros; b) los factores tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente que afecten o puedan afectar a los elementos antes citados; c) las medidas, incluidas las 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; d) los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental; e) los análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c); f) el estado de la salud y seguridad de las personas.

De acuerdo con lo expuesto, el régimen jurídico que corresponde aplicar a esta petición es el previsto en el procedimiento administrativo especial del derecho de acceso a la información ambiental, contemplado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por lo que esta Secretaría General Técnica resuelve remitir la solicitud, a través de la Oficina de Información Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a la autoridad competente e inadmitirla por la vía de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

3. Mediante escrito registrado el 16 de diciembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

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

«Se inadmite la solicitud de información alegando que se trata de información ambiental y que se debe solicitar conforme a la Ley 27/2006. La información solicitada es el contenido de un protocolo firmado entre el Gobierno Español (concretamente los ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el de Industria, Comercio y Turismo) y la empresa naviera Maersk. No estamos conformes con esta resolución porque:

1. Creemos que la información solicitada no es esencialmente ambiental. Y decimos esencialmente ambiental, porque creemos que todo acto administrativo (incluida cualquier reclamación al Consejo de la Transparencia), puede tener un carácter ambiental en la medida que hay un consumo energético que afecta al medio ambiente. Efectivamente, aun reconociendo que la información reclamada pueda tener cierto contenido ambiental, no es esencialmente ambiental. Si la información fuese solamente ambiental, el único ministerio interviniente debería haber sido el ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, pero intervienen también los Ministerios Movilidad y Agenda Urbana y el de Industria, Comercio y Turismo. Interviene también una empresa naviera que es una de las más grandes del mundo y que ha sido la primera empresa naviera en capacidad de transporte de contenedores desde el año 1995 hasta este año. Indudablemente, además del carácter ambiental que este protocolo pueda tener transversalmente, existe un contenido que afecta al transporte, a la energía, a la economía, a posibles subvenciones o exenciones fiscales, y a otras facilidades de otro tipo que se puedan estar dando a uno de los mayores operadores en el transporte marítimo del mundo.

2. La solicitud fue remitida al ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por figurar éste en primer lugar, pero pudo haberse remitido a cualquiera de los otros dos ministerios intervinientes. Muy probablemente estos otros dos ministerios no hubiesen alegado el carácter ambiental del protocolo.

3. En el muy improbable caso de que el protocolo tuviese un contenido únicamente ambiental, el ministerio estaría igualmente obligado a proporcionar la información conforme a la ley 27/2006. No vemos motivo de excepción en esa ley para no proporcionarla. Al contrario, dicha Ley consagra el derecho establecido en las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE que garantizan ese derecho de acceso a la información ambiental para una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente. Este derecho (y deber) está consagrado en el art 45 de nuestra Constitución. Una vez recibida la petición de información el Ministerio de Medio Ambiente (sea esta de carácter esencialmente ambiental o no) debería proporcionarla en el plazo de un

mes a contar desde su recepción tanto si es de aplicación la Ley 27/2006 como la Ley 19/2013. Los responsables ministeriales están obligados a adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos conforme al art. 20 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

4. Si el Consejo de la Transparencia admite una mera declaración del titular de la unidad administrativa de que se trata de una información ambiental, y que por lo tanto no se puede solicitar la información conforme a la Ley 19/2013, estaremos vaciando de contenido dicha Ley. Si – hipotéticamente– lo pactado entre los tres responsables ministeriales, el presidente del gobierno y los responsables de una de las mayores empresas navieras del mundo de fuese, por ejemplo, una exención de todo tipo de gravámenes a cambio de uno o varios sillones en el consejo de administración de la empresa, no podríamos saberlo con la prontitud establecida en la ley, por la mera declaración del responsable de la Administración de que se trata de “información ambiental”.

Por todo ello, solicito que

- 1. Se proporcione se atienda esta reclamación y se proporcione la información solicitada al portal de la transparencia.*
- 2. Que en el caso de no proporcionarse esta información en virtud de la Ley 19 /2013, se inste a la administración para que la proporcione en virtud de la ley específica que corresponda, o que alegue los motivos para no proporcionarla.*
- 3. Que si no se proporciona toda la información por ser de carácter ambiental, que se proporcione la información que no tenga un carácter esencialmente ambiental.*
- 4. Que si no se proporciona la información por ser de carácter ambiental, que se justifique el carácter ambiental de la información no facilitada».*

En fecha 9 de enero de 2023, el interesado presenta una nueva reclamación ante este Consejo en relación con la misma solicitud de información, que ha dado a la apertura del expediente 118/2023 y que se resuelve conjuntamente en esta resolución al referirse a idéntica solicitud de información.

4. Con fecha 17 de enero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO al objeto de que se remitiese copia completa del expediente e informe

con las alegaciones que se considerasen oportunas. El 8 de febrero de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«Primera. - El día 29 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el Portal de la Transparencia solicitud de acceso a la información pública formulada al amparo de la Ley 19/ 2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, formulada por el interesado, en solicitud del texto del protocolo con Maersk de producción de combustibles verdes. Dicha solicitud quedó registrada con el número 001-74304.

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. – Por todo lo cual, esta Secretaría General Técnica mediante Resolución de 14 de diciembre de 2022 acordó inadmitir a trámite la solicitud de acceso a la información pública a que se refería la solicitud, ordenando asimismo su trámite en el marco de 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.

Quinta. – Mediante escrito de fecha 16 de diciembre, el interesado presentó escrito de reclamación ante ese Consejo de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aduciendo que se le denegó el acceso a la información solicitada.

Sexta. – Por último, esta Secretaría General Técnica ha dirigido la solicitud de información presentada por el Sr. (...) al Gabinete de la Secretaría de Estado de Energía, a través de la Oficina de Información Ambiental, el cual le proporcionará en plazo la información requerida».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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*”.

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

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

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

⁶ <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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al protocolo firmado entre la naviera Maersk y los ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Transportes, Movilidad y Agenda urbana e Industria, Comercio y Turismo, para impulsar en España el desarrollo de combustibles marinos verdes.

El Ministerio requerido inadmitió a trámite la solicitud en virtud del apartado segundo de la Disposición adicional primera, segundo apartado, de la LTAIBG, al considerar que resulta de aplicación la Ley 27/2006, de 18 de julio (en adelante LAIMA) 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; y acordó remitirla al órgano competente para que le proporcionara en plazo la información requerida.

El reclamante manifiesta su disconformidad y solicita que se le facilite la información al amparo de la LTAIBG o, en su caso, en virtud de la ley específica que corresponda; si no se proporciona de modo completo, que se le dé la que no tenga un carácter esencialmente ambiental y que se justifique el carácter ambiental de la no facilitada.

4. Con carácter previo, y atendiendo al 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. Sentado lo anterior, no es posible desconocer que, si bien en la resolución inicial el Ministerio acordaba la inadmisión de la solicitud de información por la vía de la LTAIBG (en aplicación del apartado segundo de su Disposición adicional primera), se ordenaba asimismo su tramitación conforme a lo dispuesto en la LAIMA, dándose traslado al órgano competente (la Secretaría de Estado de Energía) a través de la oficina medioambiental, que es el órgano que, según expresa el Ministerio en trámite de alegaciones, *proporcionará en plazo la información requerida*.

Por lo tanto, la inadmisión acordada lo ha sido únicamente respecto de la vía de tramitación iniciada por el reclamante, al existir otra de aplicación preferente conforme a lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación en relación con la Disposición adicional primera, segundo apartado, LTAIBG; habiéndose acogido la pretensión del interesado que, en su reclamación, solicita que se le proporcione la información solicitada y que *«en el caso de no proporcionarse esta información en virtud de la Ley 19 /2013, se inste a la administración para que la proporcione en virtud de la ley específica que corresponda, o que alegue los motivos para no proporcionarla.»*

En conclusión, a la vista de lo expuesto, procede la desestimación de la reclamación sin perjuicio de que, en su caso y a la vista de la resolución que se dicte respecto de su solicitud de información medioambiental, se pueda interponer el recurso o reclamación que considere pertinente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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

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

conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0541 Fecha: 05/07/2023

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

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