



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 856/2019

**S/REF:** 001-037014

**N/REF:** R/0856/2019; 100-003209

**Fecha:** 24 de febrero de 2020

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

**Información solicitada:** Expediente de elaboración de una Orden Ministerial

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, 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), con fecha 11 de septiembre de 2019, la siguiente información:

*Por medio del presente se solicita copia expediente de elaboración de la Orden de 22 de Febrero de 1988, por la que se establecen las zonas acotadas en aguas exteriores el archipiélago canario donde se permite la práctica de la pesca deportiva submarina, BOE 47 de 24 de Febrero de 1988.*

2. Mediante resolución de 24 de noviembre de 2019, el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN respondió al solicitante lo siguiente:

---

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

*Analizada la solicitud, indicar que, no corresponde a este Centro Directivo la custodia del expediente de tramitación de la OM.*

*No obstante, si disponemos de la documentación utilizada para la elaboración de la Orden APA/2916/2002, de 6 de noviembre por la que se modifica la orden de 22 de febrero de 1988 por la que se establecen zonas acotadas en aguas exteriores del archipiélago canario donde se permite la práctica de la pesca recreativa submarina. (BOE 19 nov 2002), que se adjunta.*

3. Mediante escrito de entrada el 29 de noviembre de 2019, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que manifestaba que

*Se facilita desde la Dirección General de Recursos Pesqueros del MAPAMA, otro expediente que no es el solicitado, alegando que a dicho Centro Directivo no le corresponde la custodia del expediente requerido.*

*Se presenta solicitud de acceso a la información pública en fecha 11/09/2019, ampliándose el plazo para dar respuesta a la información requerida en fecha 04/10/2019.*

*En fecha 23/11/2019, se recibe la respuesta que se adjunta, habiendo sido más sencillo realizar solicitud al Archivo Central del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para responder con el expediente requerido.*

*En definitiva casi tres meses desde la solicitud hasta la recepción de la respuesta recibida, y sobre la que se realiza reclamación, que en la práctica retrasa el acceso a la información por parte del solicitante, y que no se posibilitaría si no se efectuase la presente reclamación.*

4. Con fecha 2 de diciembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta del indicado Departamento tuvo entrada el 13 de enero de 2020 e indicaba lo siguiente:

*El objeto de la consulta se refería a la siguiente norma: Orden de 22 de febrero de 1988, por la que se establecen zonas acotadas en aguas exteriores del archipiélago canario donde se permite la práctica de la pesca deportiva submarina.*

*Teniendo en cuenta la fecha de la norma, la unidad competente de este Ministerio contestó que no disponía del expediente tramitado en el citado expediente.*

---

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

*Asimismo, durante la tramitación de esta reclamación, esta Unidad de Información y Transparencia ha solicitado la búsqueda del expediente de la citada Orden de 22 de Febrero 1988 en los archivos generales de este Ministerio, con resultado negativo.*

*En consecuencia, no es posible suministrar la información solicitada por no disponer de la misma.*

*También procede traer a colación el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio de 2016, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información repetidas o abusivas, en la que se considera que la solicitud es manifiestamente repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente coincida con otras presentadas anteriormente por el mismo solicitante, y hubiera sido rechazada; hubiera sido admitida a trámite y se haya ofrecido la información disponible; el solicitante conociera de antemano el sentido de la resolución, etc., criterios que se cumplen en las solicitudes presentadas.*

*Se pueden citar las solicitudes 035111, 35112, 035113 (solicitud de expedientes sancionadores en el archipiélago Canario), 035311, 035328, 035352 035631 y 035724 (solicitudes de informes del Instituto Español de Oceanografía), 036087 y 036088 (solicitud de información técnica y científica relativa a la pesca a puyón), 036551 y 0356552 (solicitud de informes científicos), etc.*

*Por otro lado, el Criterio Interpretativo las considera abusivas cuando se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:*

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención del autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".*
- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe.*

*Además, de acuerdo con este Criterio Interpretativo, sus solicitudes se pueden considerar abusivas, ya que suponen, para su atención, un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información.*

*Dentro de las características del concepto de “excesivo”, el CTBG incluye las situaciones que no están justificadas por la finalidad de la Ley de transparencia, sino que las solicitudes obedecen a un interés particular del solicitante. El derecho de acceso y a la transparencia no puede ser utilizado para intereses y usos particulares, de forma que se distorsione su objetivo de eficaz seguimiento de la gestión del Estado y su administración en el cumplimiento de sus servicios.*

*En este caso, debe destacarse que el interesado ha presentado ante este Ministerio 30 solicitudes de transparencia desde el mes de abril de 2019 hasta la fecha, sobre el mismo asunto relativo al Caladero Canario, y 6 reclamaciones.*

*Como anexo al Informe sobre la reclamación 100-003037 del mismo reclamante, se acompañaba un cálculo del esfuerzo que supone la tramitación de estos expedientes de acceso a la información pública, de aplicación también ahora, del que se constata que, tanto por el tiempo dedicado como por los recursos que se han destinado y se destinarán para la tramitación de las solicitudes en trámite de este mismo solicitante, se está originando un claro deterioro y retraso en el cumplimiento de las funciones y competencias atribuidas a las unidades que se ven implicadas para dar respuestas a sus solicitudes, que son la Dirección General de Recursos Pesqueros y la Dirección General de Ordenación de la Pesca y Acuicultura.*

*Adjunto a este informe se remite un nuevo anexo actualizado.*

*En consecuencia, de acuerdo con lo antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos expuestos, se considera que procede desestimar la reclamación planteada, debiendo destacarse la labor de la unidad competente al facilitar el expediente de tramitación de la orden ministerial que modificó en el año 2002 la orden objeto de consulta, lo que evidencia el cumplimiento de la finalidad y de los objetivos de la Ley de Transparencia.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo](#)

---

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

de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12<sup>5</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, y tal y como manifiesta el reclamante, el plazo para resolver la solicitud fue ampliado por la Administración en ejercicio de la posibilidad prevista en el segundo apartado del art. 20.1 de la LTAIBG. A este respecto, ha de recordarse que dicho precepto dispone que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

El Criterio Interpretativo 5/2015, de 14 de octubre - elaborado por el Consejo de Transparencia en virtud de las potestades derivadas del artículo 38.2 a) de la LTAIBG - ha dejado establecidas las condiciones que han de concurrir para la correcta aplicación de esta ampliación que debe utilizarse «razonablemente» (R 217/2016, de 23 de agosto). El Criterio hace hincapié en que la Ley ciñe a dos únicos supuestos una posible ampliación del plazo:

- (i) «el volumen de datos o informaciones» y
- (ii) «la complejidad de obtener o extraer los mismos».

Así, la ampliación del plazo máximo para resolver debe ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada. Se

---

<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&tn=1&p=20181206#a12>

establece así una interpretación restrictiva de esta facultad que este Consejo ya había defendido en resoluciones anteriores insistiendo en la necesidad de que el acuerdo de ampliación quede «debidamente justificado y argumentado» (R 184/2018, de junio), exprese «sus causas materiales y sus elementos jurídicos» y (R 34/2018, de 10 de abril) y que, en consecuencia, considera contraria a Derecho una ampliación del plazo que «no fue suficientemente argumentada» (R 98/2017, de 30 de mayo o R 110/2017, de 1 de agosto), no contiene «especificación alguna de las causas que [la] motivan» (R 259/2017, de 30 de agosto), «no aclara en qué consiste dicha dificultad» de acceder a la información en la que se ampara (R 156/2016, de 5 de julio) o que, incluso, se basa en motivos diferentes a los legalmente previstos, como la necesidad de efectuar unas «consultas internas», el hecho «de que la solicitud haya debido ser atendida en un periodo en el que los recursos humanos disponibles puedan haber disminuido» (R 392/2016, de 16 de noviembre) o simplemente, la oportunidad de «disponer de más tiempo para preparar la resolución» (R 105/2018, de mayo, 231/2018, de julio, R 301/2018, de 13 de agosto, R 356/2018, de 10 de septiembre, R 483/2018, de 15 de noviembre).

Asimismo, ha de recordarse que la LTAIBG no permite ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada, sino que la ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesario más tiempo para encontrarla y, se puede entender que en principio, ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de escaneo y anonimización importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante.

En el presente caso, la Administración ha realizado una búsqueda compleja de los documentos solicitados debido a su antigüedad que, a nuestro juicio, justifica la ampliación del plazo acordada.

4. En cuanto al fondo de la cuestión planteada – el acceso al expediente de elaboración de una Orden Ministerial del año 1988 - la Administración sostiene que *no dispone del expediente tramitado y que ha solicitado la búsqueda del expediente de la citada Orden de 22 de Febrero 1988 en los archivos generales de este Ministerio, con resultado negativo. En consecuencia, no es posible suministrar la información solicitada por no disponer de la misma.*

Al tratarse de un expediente elaborado hace más de 30 años, es comprensible que no se encuentre en los archivos generales de oficina del Ministerio y que, como sugiere el reclamante, se encuentre en su Archivo Central o incluso en el Archivo General de la Administración.

Con estas premisas, debe señalarse lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG, que señala 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.*

Con fecha 12 de noviembre de 2015, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el [art. 38.2 a\) de la LTAIBG](#)<sup>6</sup>, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó su [Criterio Interpretativo nº CI/008/2015](#)<sup>7</sup>, relativo al concepto de *normativa específica* al que hace referencia la Disposición Adicional Primera, indicando en su apartado dos lo siguiente:

*(.....) Sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada Disposición Adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.*

*La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedarán exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.*

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>7</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

Pues bien, el acceso que pretende el reclamante es a un archivo histórico. En consecuencia, resulta de aplicación el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, no la LTAIBG.

En este sentido, entendemos que la Administración ha realizado los esfuerzos a su alcance para poder obtener la información requerida y proporcionársela al solicitante cuyos argumentos expuestos en la presente reclamación entendemos no pueden acogerse.

En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 29 de noviembre de 2019, contra la resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, de fecha 24 de noviembre de 2019.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>8</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>9</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>10</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>