



Resolución 803/2019

S/REF:

N/REF: R/0803/2019; 100-003118

Fecha: 11 de febrero de 2020

Reclamante: Consorcio Español Conservero, S.A.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Información solicitada: Proyecto de Real Decreto sobre productos de pesca y acuicultura

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

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](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 13 de agosto de 2019, la siguiente información:

CONSORCIO ESPAÑOL CONSERVERO, S.A ha sido conocedor de que se ha iniciado la tramitación del Proyecto de Real Decreto, por el que se regulan las denominaciones comerciales y las denominaciones de productos conservados y preparados aplicables a los productos de la pesca y de la acuicultura por parte de la Secretaría General de Pesca del Excmo. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

El Proyecto de Real Decreto de referencia va a fijar las denominaciones comerciales para (entre otros) las semiconservas o preparados de engraulidos, lo cual afecta intrínsecamente a nuestra empresa.

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

Para poder llegar a determinar si en la elaboración y tramitación de dicho Proyecto de Real Decreto perjudica los derechos e intereses legítimos de mi representada, esta parte necesita acceder a los documentos obrantes en (i) el expediente de tramitación del Proyecto de Real Decreto de referencia, así como (ii) el expediente de la Resolución de 24 de mayo de 2019, de la Secretaría General de Pesca, por la que se publica el listado de denominaciones comerciales de especies pesqueras y de acuicultura admitidas en España, y especialmente a los siguientes documentos:

- a) Memoria de impacto normativo;*
- b) Escritos presentados en la fase inicial de consultas;*
- e) Consultas a entidades interesadas y administración autonómica;*

Mi representada tiene claramente la condición de interesada en acceder y obtener copia de la documentación obrante en el expediente de tramitación del Proyecto de Real Decreto, por el que se regulan las denominaciones comerciales y las denominaciones de productos conservados y preparados aplicables a los productos de la pesca y de la acuicultura, de modo que concurren las circunstancias necesarias para que se posibilite ese acceso a la mayor brevedad posible.

Por todo lo anterior y a los efectos de que mi representada pueda consultar el expediente de referencia a la mayor brevedad posible, de la Secretaría de Pesca del Excmo. Ministerio de Agricultura, Pesca, RESPETUOSAMENTE SOLICITO:

Que tenga por presentado este escrito y se sirva admitirlo y tras reconocer la condición de interesado de CONSORCIO ESPAÑOL CONSERVERO, SA en relación con los expedientes de tramitación detallados, acuerde poner de manifiesto toda la documentación obrante en los mismos.

2. Con fecha 14 de octubre de 2019, el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN contestó al reclamante lo siguiente:

A.- En cuanto a la Memoria de impacto normativo

Debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

1. *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.”

En relación con la petición de la MAIN, ésta se encuentra en estado de elaboración puesto que el procedimiento no ha concluido en su totalidad. Una vez terminado el procedimiento, la MAIN se podrá consultar en el portal transparencia.gob.es.

Debe tenerse en cuenta que la memoria es un documento vivo en permanente actualización. Así, conforme al artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, “el Ministerio o centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación. En especial, se actualizará el apartado relativo a la descripción de la tramitación y consultas”.

Por otra parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, entiende que la solicitud de información auxiliar o de apoyo, podrá ser declarada inadmitida cuando se den determinadas circunstancias, entre las que menciona “cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final”, como es el caso.

B.- En cuanto a los escritos presentados en la fase inicial de consultas.

En cuanto a la petición de los escritos presentados en la fase inicial de consultas, debe excluirse el acceso a la documentación relativa al trámite de consultas previas, ya que las alegaciones presentadas en este trámite pueden afectar a los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En concreto, esta documentación puede perjudicar los intereses económicos y comerciales de los operadores y resto de interesados que presentaron sus escritos en la fase de consulta previa sin tener conocimiento de que las mismas podrían hacerse públicas, pudiendo ver perjudicados sus intereses. Por ello, en virtud del artículo 14.1.h) de la citada Ley, se considera procedente excluir la documentación relativa en este trámite.

C.- En cuanto a los escritos presentados en la fase de consultas a entidades interesadas y administración autonómica.

Como se ha indicado en la letra A precedente, en estos momentos el expediente de elaboración normativa se encuentra en plena fase de consultas a las entidades interesadas y

comunidades autónomas por lo que, conforme al artículo 18.1 a) del meritado cuerpo legal, procede la inadmisión de la solicitud por encontrarse inconclusa tal documentación.

D.- En cuanto al expediente de la Resolución de 24 de mayo de 2019, de la Secretaría General de Pesca, por la que se publica el listado de denominaciones comerciales de especies pesqueras y de acuicultura admitidas en España

Como anexo a la presente resolución se adjunta toda la documentación relativa a dicho expediente.

E.- Consideraciones adicionales

Por lo demás, no facilitar en este momento procesal las alegaciones individualizadas no implica la denegación absoluta del acceso a las mismas. En efecto, tanto la MAIN de la norma como el dictamen del Consejo de Estado recogen, de manera resumida y agregada por bloques homogéneos, las alegaciones presentadas en cada una de las fases del procedimiento, así como la opinión de los órganos consultivos sobre las mismas y la posición finalmente adoptada por el Gobierno al respecto. De esta manera, se da una solución equilibrada que pondera, por un lado, el derecho de acceso a la documentación y la transparencia en la información, con la necesaria defensa de los intereses de terceros afectados.

Esta Dirección General, en todo caso, pondrá en conocimiento del solicitante el momento de remisión al portal de dicha información para facilitar su localización.

Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta la solicitud de acceso a información pública recibida por el **Grupo Consorcio**, relativa al expediente del proyecto de real decreto por el que se establecen las denominaciones comerciales y las denominaciones de productos conservados y preparados de productos de la pesca y la acuicultura,

RESUELVO:

Primero. Denegar la mencionada solicitud de acceso a información pública, en aplicación del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, como protección de los intereses económicos y comerciales, respecto a los escritos presentados en la fase inicial de consultas.

Segundo. Inadmitir a trámite su solicitud de que se le facilite la Memoria de impacto normativo y las consultas a entidades interesadas y administración autonómica; en aplicación del artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre.

Tercero. Admitir la solicitud de acceso al expediente de la Resolución de 24 de mayo de 2019, de la Secretaría General de Pesca, por la que se publica el listado de denominaciones

comerciales de especies pesqueras y de acuicultura admitidas en España, que se remite como anexo.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 14 de noviembre de 2019, el CONSORCIO ESPAÑOL CONSERVERO, S.A. presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

I. Que CONSORCIO ESPAÑOL CONSERVERO, SA es una empresa fundada en la localidad de Santoña hace más de 60 años, que tiene por objeto la elaboración de conservas de pescado.

II. El 5 de agosto de 2019, desde la Subdirección General de Acuicultura y Comercialización Pesquera se inició periodo de información pública relativa al proyecto de Real Decreto por el que se regulan las denominaciones comerciales y las denominaciones de productos conservados y preparados aplicables a los productos de la pesca y de la acuicultura, procediendo a distribuirlo a través del correspondiente portal web.

III. Esta parte únicamente ha podido acceder a un documento titulado "Consulta pública del proyecto de Real Decreto por el que se regulan las denominaciones comerciales aplicables a los productos de la pesca y de la acuicultura conservados y preparados" en el que se identifican de manera sucinta: los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de la aprobación de la norma; los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

IV. Dicho documento es genérico y no analiza las decisiones atendiendo a cada uno de los supuestos particulares, viniendo a limitarse a repetir que la aprobación de esa norma es necesaria para revisar y actualizar el Real Decreto 1521/1984 atendiendo a la evolución y la situación actual de los mercados y a la necesidad de salvaguardar los legítimos intereses del consumidor y de los sectores.

V. La exposición de motivos del proyecto de Real Decreto por el que se regulan las denominaciones comerciales y las denominaciones de productos conservados y preparados aplicables a los productos de la pesca y de la acuicultura viene a recoger que el Real Decreto 1521/1984 es una de "notable antigüedad" y que "los cambios acaecidos tanto en el mercado como en los patrones de consumo y en los caracteres de operadores y productos aconsejan proceder a una revisión de los mismos para adecuarlos a la realidad comercial actual".

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

VI. En este sentido, resulta fundamental y esencial llegar a conocer cuál es el resultado del análisis de Impacto Normativo del que trae causa el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las denominaciones comerciales y las denominaciones de productos conservados y preparados aplicables a los productos de la pesca y de la acuicultura. Lo cual requiere que, para cada una de las categorías de producto listadas en el anexo 2, se haya evaluado la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, realizado un estudio de derecho comparado, se haya evaluado el impacto económico y presupuestario sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, así como el coste del cumplimiento por los obligados y el impacto por razón de género.

VII. Y es que, tal y como tiene reconocido el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia número 257112016, de 12 de diciembre de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo -Rec. 902/2014-), el análisis de impacto normativo que el regulador viene obligado a hacer es una garantía de que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación.

VIII. Que, en la medida en que dentro del plazo con el que mi representada contaba para presentar sugerencias al referido proyecto de Real Decreto aún no se conocía si CONSORCIO ESPAÑOL CONSERVERO, SA iba a poder tener acceso a los documentos solicitados, mi representada presentó con fecha 12 de septiembre de 2019 sus sugerencias al proyecto de Real Decreto por el que se regulan las denominaciones comerciales y las denominaciones de productos conservados y preparados aplicables a los productos de la pesca y de la acuicultura sin haber podido consultar previamente el expediente.

IX. En las sugerencias que CONSORCIO ESPAÑOL CONSERVERO, SA presento ante la Subdirección General de Acuicultura y Comercialización Pesquera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación solicitó nuevamente el acceso a la documentación pública solicitada mediante escrito del 14 de agosto de 2019.

Ante solicitudes de acceso por parte de los administrados, la Administración debe, como regla general, conceder el acceso a la información requerida, interpretando los límites y las causas de inadmisión previstos en la L T AIBG de manera restrictiva, tal y como han reconocido los Tribunales de Justicia indicando que "el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción" (Sentencia nº 85/2016 de 14 de junio de 2016, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, en el procedimiento ordinario 43/2015).

Asimismo, ha sido reconocido también por el Tribunal Supremo, entre otras, en su reciente Sentencia 1547/2017 de 16 de octubre de 2017, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3a (Rec. 75/2017).

En resumen, para que se limite o, como es el caso, se inadmita el acceso a una información solicitada, la Administración pública deberá justificar y motivar la denegación de la información solicitada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18.2 y 20.2 de la LTAIBG. (...)

Los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD y concretamente en lo que al artículo 14 se refiere, el Criterio 2/2015, de 24 de junio de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos (...)

Por último, procede poner de manifiesto que nuestros tribunales han sentado una doctrina en la que se ampara el acceso a la información solicitada y los casos en los que esta se deniega resultan la excepción. A modo de ejemplo, resulta ilustrativa la Sentencia 85/2016, del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 5 de Madrid.

La resolución de la Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura se respalda en el apartado a) del mencionado artículo 18 de la LTAIBG para justificar la denegación a la documentación solicitada entendiendo que "en estos momentos el expediente de elaboración normativa se encuentra en plena fase de consultas a las entidades interesadas y comunidades autónomas". a pesar de que el Proyecto de Real Decreto de establecimiento de denominaciones comerciales aplicables a los productos de la pesca y acuicultura conservados y preparados se encuentre en tramitación, de haberse elaborado las consultas que CONSORCIO ESPAÑOL CONSERVERO, SA solicita, estas ya constituirían información pública obrante en poder de la administración.

En definitiva, resulta contraria a Derecho la denegación de acceso a la 'información en su totalidad, dado que la misma carece de una motivación suficiente y no se ajusta ni a la legalidad vigente ni al criterio sentado por el CTBG.

Por consiguiente, ha de declararse que la denegación del acceso a la información no se ajustó a Derecho y por tanto ha de ordenarse al órgano actuante que permita a mi representada el acceso a la información pública interesada por ser un derecho que le asiste.

En virtud de lo anteriormente expuesto, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, RESPETUOSAMENTE SOLICITO: Que, habiendo por presentado el presente escrito, se sirva admitirlo y tenga por interpuesta RECLAMACIÓN por la vulneración de los derechos de

CONSORCIO ESPAÑOL CONSERVERO, SA como consecuencia de la denegación injustificada del acceso a la documentación descrita en el presente escrito, y previo análisis y estimación de la misma, inste a dicha Administración pública a que facilite a la mayor brevedad el acceso a documentación obrante en el expediente del proyecto de Real Decreto por el que se regulan las denominaciones comerciales y las denominaciones de productos conservados y preparados aplicables a los productos de la pesca y de la acuicultura.

4. Con fecha 18 de noviembre 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, contestando el Ministerio el 27 de diciembre de 2019, en los siguientes términos:

a) Memoria de impacto normativo.

En relación con la petición de la MAIN, ésta sigue estando en estado de elaboración. Es decir, sigue siendo un borrador. Como se indicó en la Resolución de 14 de octubre de 2019, una vez terminado el procedimiento, la MAIN se podrá consultar en el portal transparencia.gob.es.

Asimismo, esta DG se reafirma en aplicar el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, en el que entiende que la solicitud de información auxiliar o de apoyo podrá ser declarada inadmitida cuando se den determinadas circunstancias, entre las que menciona "cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final", como es el caso.

b) Escritos presentados en la fase inicial de consultas.

Los operadores y resto de interesados que presentaron sus escritos en la fase de consulta previa lo hicieron sin conocimiento de que las mismas podrían hacerse públicas, pudiendo ver perjudicados sus intereses. Por ello, en virtud del artículo 14.1.h) de la citada Ley, se sigue considerando procedente excluir la documentación relativa en este trámite.

c) Consultas a entidades interesadas y administración autonómica.

En estos momentos el expediente de elaboración normativa sigue en fase de consultas a las entidades interesadas y comunidades autónomas por lo que, conforme al artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, procede la inadmisión de la solicitud por encontrarse inconclusa tal documentación.

Conclusión

Entendiendo que las circunstancias y argumentos legales que se invocaron en la Resolución de 14 de octubre de 2019 siguen plenamente vigentes, se propone desestimar la reclamación de 14 de noviembre de 2019, presentada por el Grupo Consorcio.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación con 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](#), 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 12⁵](#), 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, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala 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.*

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&tn=1&p=20181206#a12>

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)⁶ o más recientes [R/0234/2018](#)⁷ y [R/0543/2018](#)⁸) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. En cuanto al fondo del asunto, ha de analizarse en primer lugar las respuesta proporcionadas a cada uno de los documentos objeto de solicitud relacionados con el *Proyecto de Real Decreto, por el que se regulan las denominaciones comerciales y las denominaciones de productos conservados y preparados aplicables a los productos de la pesca y de la acuicultura*
 - a) *Memoria de impacto normativo;*

En relación a esta documentación, la Administración entiende que aún está en fase de elaboración e indica que, una vez finalizada, será objeto de publicación en el Portal de la Transparencia. En consecuencia, y en esta fase del procedimiento, considera que nos encontramos ante un supuesto de inadmisión de la solicitud de información al amparo del

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

art. 18.1 a) de la LTAIBG. Dicho precepto, en efecto, prevé que una solicitud de información pueda ser inadmitida *cuando se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

La Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) se encuentra regulada en el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, cuyo artículo 2 establece la estructura y contenido de dicho documento. Tal y como se desprende de dicho precepto, la MAIN viene destinada a analizar la propuesta, su impacto económico y presupuestario, las posibles cargas administrativas derivadas de la norma o el impacto por razón de género. Cuestiones todas ellas que podrán ser identificadas y, en consecuencia, analizadas, sólo en relación a un texto definitivo. Es decir, si, tal y como indica la Administración y se deriva de los hechos de los que tienen conocimiento el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- puesto que el Real Decreto por el que se interesa la solicitud no ha sido aprobado- la redacción del texto normativo aún no ha finalizado, parece razonable considerar que la MAIN también se encuentra en fase de elaboración.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la MAIN se encuentra entre la documentación que debe ser objeto de publicidad activa de acuerdo a lo previsto en el art. 7.d) de la LTAIBG, que dispone lo siguiente

Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

En consecuencia, compartimos con la Administración la afirmación de que nos encontramos ante una solicitud referida a información en curso de elaboración y, en consecuencia, procede desestimar la reclamación en este punto

b) Escritos presentados en la fase inicial de consultas;

En este punto, la Administración deniega la información solicitada porque entiende que resulta de aplicación el límite de los intereses económicos y comerciales.

Para analizar el concepto de intereses económicos y comerciales debemos tener presente el reciente [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)⁹, dictado en función de las

⁹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios/1-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html)

potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG. Este Criterio alcanza las siguientes conclusiones:

“1. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

2. En cualquier caso, por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

3. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la “confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

4. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

5. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

6. En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas

7. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.”

A nuestro juicio, y teniendo en cuenta la interpretación que, entendemos, debe darse al límite aludido, consideramos que la Administración no ha demostrado que, en el presente caso, el daño alegado sea indubitado y concreto, sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Es más, se ha limitado a invocar el límite, sin realizar un test del daño suficiente, como exige la Ley.

Así, en primer lugar, ha de señalarse que la información que se solicita se enmarca en un proceso de consulta pública ya finalizado tal y como se desprende de la información recogida en el siguiente enlace, en el que se informa de que el trámite estuvo disponible de 5 de agosto al 15 de septiembre de 2019:

https://www.mapa.gob.es/es/pesca/participacion-publica/INFORMACION_PUBLICA_RD_CONSERVAS.aspx

Por otro lado, el acceso a las aportaciones recibida en el trámite de consulta pública llevado a cabo con ocasión de la tramitación de un proyecto normativo ya ha sido analizado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en otros expedientes de reclamación.

Por ejemplo, en la temprana resolución [R/0214/2015](#)¹⁰ se analizaba la posible incidencia que tendría el acceso a dichas aportaciones en el derecho a la protección de datos de los participantes en la consulta. A este respecto, y aunque en el presente supuesto la Administración considere de aplicación el límite al perjuicio a los intereses económicos y comerciales de los participantes en el proceso de consulta, entendemos que la información que se considera necesario proteger es similar en ambos supuestos: la identificación de una determinada persona- física o jurídica- con las opiniones, propuestas o aportaciones que realiza durante la tramitación de un texto normativo. En el fundamento jurídico nº 4 de la indicada resolución se concluía por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que *toda vez que el conocimiento de la identidad de los que participaron no contribuye al objetivo de transparencia perseguido y a que su cesión a la reclamante podría suponer una vulneración de la LOPD*, no procede, en efecto, la

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

comunicación de los datos de carácter personal de los participantes en la consulta para, a continuación, recordar que *Por otro lado, debe señalarse que lo que protege el derecho a la protección de datos es la identificación del titular de los datos, es decir, aplicado al caso que nos ocupa, la persona física que ha realizado la aportación, no el contenido de la misma. Por ello, no puede ampararse en la normativa de protección de datos personales la denegación del acceso a un contenido expresado, recordemos, de forma voluntaria en un trámite de consulta pública. En refuerzo de este argumento, debe también recordarse el objetivo último de esta consulta, que no era otro que elaborar un texto de la forma más participativa posible. En palabras del propio Ministerio, con el interés de hacer más participativo el proceso de elaboración de una norma sobre Transparencia. A juicio de este Consejo de Transparencia, esa participación es relevante no sólo para los competentes en la redacción del proyecto, sino también para otros ciudadanos interesados, como es el caso de la reclamante, en conocer los aspectos principales en torno a los cuales giró el debate y la consulta desarrollada y concluir que procede conceder el acceso a las contribuciones realizadas durante el proceso de consulta pública llevado a cabo en la elaboración del anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno previa eliminación de los datos personales de los participantes*

Aplicado el criterio mantenido en el precedente, entendemos que ha de proporcionarse acceso a las aportaciones recibidas en el trámite de audiencia llevado a cabo, sin identificar la persona física o jurídica de la que provengan y en el entendimiento de que dicha información permitirá conocer mejor el proceso de toma de decisiones y, sobre todo y teniendo en cuenta el texto de Real Decreto finalmente resultante, analizar si y en qué medida la Administración ha atendido las propuestas realizadas por los interesados en la normativa proyectada cuya recepción, con el ánimo de elaborar un texto lo más adecuado posible, es, en definitiva, la intención que preside la realización de los trámites de audiencia.

Por lo tanto, ha de estimarse parcialmente la reclamación en este sentido.

c) *Consultas a entidades interesadas y administración autonómica;*

Finalmente, respecto de este último punto de la solicitud, la Administración entiende que el texto aún se encuentra en fase de consultas y que, en consecuencia, procede igualmente la aplicación del art. 18.1 a) de la LTAIBG.

Aplicando el mismo criterio que el mantenido respecto de la información solicitada en el punto a) compartimos con la Administración el hecho de que aún no se ha cerrado la tramitación del proyecto y, en consecuencia, no se han llevado a cabo todas las consultas procedentes.

No obstante lo anterior, procede señalar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha mostrado favorable al acceso a este tipo de información, una vez concluida la tramitación, por ejemplo en el expediente [R/0197/2017](#)¹¹, relativo a los expedientes de elaboración de las leyes administrativas 39 y 40 de 2015.

En consecuencia, y basándonos en los argumentos desarrollado en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación ha de estimarse parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por el CONSORCIO ESPAÑOL CONSEVERO, S.A., con entrada el 14 de noviembre de 2019, contra la resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, de fecha 14 de octubre de 2019.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, proporcione al reclamante la siguiente información

b) Escritos presentados en la fase inicial de consultas

Entendiendo por tal el llevado a cabo entre el 5 de agosto y el 15 de septiembre de 2019 y sin identificar al autor- persona física o jurídica- de las aportaciones.

TERCERO: INSTAR a la MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información remitida al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)¹², 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](#)¹³, 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

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



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](#)¹⁴.

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

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>