



Resolución 1051/2021

S/REF: 001-061702

N/REF: R/1051/2021; 100-006170

Fecha: La de firma

Reclamante: ASOCIACIÓN ACCESS INFO EUROPE

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

Información solicitada: Posición del Gobierno español respecto a las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo sobre el Reglamento (CE) nº 1224/2009 de control de pesca

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 18 de octubre de 2021 al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, 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:

“Cualquier documento que esté en su poder sobre la posición del Gobierno español respecto a las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo el 10 de marzo de 2021 sobre el Reglamento de control de la pesca de la UE. Especialmente las enmiendas a los artículos 93 y 113 a del Reglamento (CE) nº 1224/2009 – Reglamento de control de la pesca de la UE –, que se están discutiendo actualmente en las negociaciones a tres bandas entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

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

Esta solicitud incluye todos los documentos, correos electrónicos y actas de reuniones, que contengan información sobre la posición del Gobierno español al respecto. Y dado que las discusiones del trílogo están en curso, agradecería una rápida respuesta a mi solicitud.”

2. Mediante resolución de fecha 15 de noviembre de 2021 el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, a través de la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias, contestó al solicitante lo siguiente:

“2º. Una vez analizada su solicitud, esta Dirección General considera que la información requerida se encuadraría dentro de los supuestos establecidos en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso la información pública y buen gobierno. Así la citada Ley establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

3º. En consecuencia, y en virtud de lo expuesto en el apartado 2º, se inadmite a trámite la solicitud presentada por Acceso Info Europe de 18 de octubre de 2021.”

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 15 de diciembre de 2021, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“El artículo 20.2 de la Ley de Transparencia señala que: Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero.

Como se evidencia en el escrito de inadmisión emitido por la Directora General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias, solo se menciona que la decisión está conforme al artículo 18.1.a) que señala: 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.

Sin embargo, cabe recordar que enunciar el artículo sobre causas de inadmisión no debe considerarse en sí una motivación. Si la información se encuentra en curso de elaboración o de publicación, debería notificarse el plazo en el que se tiene previsto que la información se encuentre disponible y en por cuál medio será accesible. (...)

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

Si bien la información solicitada no se trata de conocer la elaboración de una norma, sí se trata de conocer el proceso de toma de decisiones de un organismo público, lo que encuadra en los supuestos de justificación con la finalidad de la Ley conforme a otro criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, CI/003/2016, especialmente aquellos referidos a conocer cómo se toman las decisiones públicas y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.”

4. Con fecha 16 de diciembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 22 de diciembre de 2021 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“Dado que la petición se refería a información que está en curso de elaboración, se emitió la correspondiente resolución con fundamento en lo dispuesto en la letra a) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso la Información Pública y Buen Gobierno, inadmitiendo a trámite la solicitud de acceso a la información pública identificada en el párrafo primero de estas alegaciones.

Examinada la reclamación presentada y atendiendo a las actuaciones llevadas a cabo por entre Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, se describen seguidamente los hechos:

Primero. La petición de acceso a información se basaba en el envío de documentación, con el fin de poder conocer la posición del Gobierno en relación al proceso de modificación del Reglamento (CE) nº 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común.

Segundo. Dado que el estado del expediente objeto de la solicitud se encontraba en curso de elaboración, se inadmitió a trámite la petición, en base al artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con fecha 15 de noviembre de 2021.

Tercero. El proceso de modificación del Reglamento indicado sigue todavía en curso, habiéndose debatido en el Consejo celebrado los pasados 12 y 13 de diciembre de 2021 y está previsto que continúe a lo largo del primer semestre de 2022.

Cuarto. La información requerida se podrá solicitar, mediante escrito dirigido a la Secretaría General de Pesca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como órgano responsable del al fijación de la posición española, una vez se haya fijado la misma durante la fase de trílogos, prevista durante el primer semestre de 2022.”

5. El 10 de enero de 2022, en aplicación del art. 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones y presentase los documentos que estimase pertinentes. El 19 de febrero de 2022, se recibió con el siguiente contenido:

“La participación ciudadana es indispensable para garantizar sociedades democráticas e inclusivas, para lograrla es necesario tener acceso a la información que se produce en la toma de decisiones de los organismos públicos. Tal y como lo expresa en su preámbulo la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante “Ley de Transparencia”), cuando señala que:

Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Cabe destacar que la solicitud de información se refiere a cualquier documento, correo electrónico y actas de reuniones sobre la posición del Gobierno español al respecto. Dado que los debates ya han comenzado, tal y como lo menciona la Directora General en sus alegaciones, es casi improbable que el Gobierno español no tenga alguna postura respecto a las enmiendas, especialmente cuando existen otros países europeos que han contestado a solicitudes de acceso sobre su posición con respecto a las enmiendas, entre los que se encuentran Austria, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda y Polonia.

La participación ciudadana no puede garantizarse si su participación se limita a conocer las decisiones finales. Por ello inadmitir una solicitud porque aún se encuentre en debate va en contra de la naturaleza de la Ley de Transparencia, así como remitir al solicitante a pedir la fijación de la posición española, una vez se haya fijado la misma durante la fase de trilogos, prevista durante el primer semestre de 2022, tal y como hace la Directora General en sus alegaciones.

Vale destacar nuevamente lo señalado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo CI/006/2015 de 12 de noviembre, y mencionado en el escrito de Reclamación:

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de las decisiones públicas, y su aplicación.

Conocer los informes producidos en las distintas fases de la toma de decisiones permite a los ciudadanos, además de participar, entender el sentido de los acuerdos que realiza el

Gobierno, otorgándole mayor legitimidad a sus decisiones. Tal como lo menciona la Audiencia Nacional en su sentencia SAN 3357/2017:

Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

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*".

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 <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>

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 toda la documentación, incluidos correos electrónicos y actas de reuniones, que contengan información sobre la posición del Gobierno español respecto a las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo, el 10 de marzo de 2021, sobre el Reglamento (CE) nº 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común. En particular, el reclamante solicita información sobre las enmiendas a los artículos 93 y 113 a del precitado Reglamento.

El Ministerio requerido ha resuelto inadmitir la citada solicitud al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG que dispone que *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”*.

La resolución no contiene motivación sobre la aplicación de esta causa de inadmisión, pues simplemente se limita a citarla. Es en el trámite de alegaciones, cuando el Ministerio fundamenta que: *“el proceso de modificación del Reglamento indicado sigue todavía en curso, habiéndose debatido en el Consejo celebrado los pasados 12 y 13 de diciembre de 2021 y está previsto que continúe a lo largo del primer semestre de 2022”* y añade finalmente: que *“La información requerida se podrá solicitar, mediante escrito dirigido a la Secretaría General de Pesca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, como órgano responsable de la fijación de la posición española, una vez se haya fijado la misma durante la fase de trilogos, prevista durante el primer semestre de 2022.”*

Sobre esto último conviene recordar que, en aplicación del artículo 19.1 de la LTAIBG: *“Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.”* A la vista del expediente no consta que el Ministerio requerido haya remitido la solicitud al órgano que consideraba competente, la Secretaría General de Pesca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pese a haber informado de esta circunstancia al solicitante en fase de alegaciones para que dirija su solicitud a dicho organismo en un momento posterior. Al margen de esta circunstancia, lo cierto es que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación no ha negado que la información solicitada también obre en su poder, con independencia del órgano del que provenga, pues en caso contrario hubiera debido resolver inicialmente en ese sentido, remitiendo directamente la solicitud al competente, en lugar de inadmitir la solicitud ex artículo 18.1 a) de la LTAIBG por tratarse de información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

4. Respecto a la causa de inadmisión invocada por el Ministerio requerido, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha venido pronunciado sobre su alcance en el sentido que se recoge en la Resolución R/0324/2018, que concluye: *“(...) entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general.”*

Y, en el sentido que recoge la resolución R/0117/2017, en la que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se pronunció sobre el hecho de que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación. Así, se concluía lo siguiente:

“Argumenta el Ministerio que el Estudio Informativo solicitado se quedó en curso de elaboración y no llegó a ser culminado, dándose por finalizado antes de que llegara a formarse; no se llegó a culminar la redacción del estudio informativo y por tanto no existe un documento validado por el Ministerio de Fomento, ni siquiera para el trámite de información pública que debería realizarse de forma previa a la aprobación del proyecto. A juicio de este Consejo de Transparencia, no resulta de aplicación, al presente caso, esta causa de inadmisión de la solicitud, dado que no debe confundirse información acabada con información pública del artículo 13 de la LTAIBG, relativa a documentos o contenidos. Asimismo, aquella está pensada para inadmitir aquellas solicitudes de acceso a la información/documentación que no están aún acabadas, pero que han de estarlo próximamente, razón por la que se entiende que están todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación. Es decir, podría plantearse que carece de esa condición de contenido o documento en poder de un organismo público sujeto a la LTAIBG al que se refiere el artículo 13 de la norma, precisamente porque es información inacabada.”

Dicho esto, por su importancia se considera necesario recordar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que se indica que *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa 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.(...) Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.”

5. Respecto al fondo del asunto, la información solicitada por el reclamante se refiere a la documentación, en sentido amplio, que contenga la postura adoptada por el Gobierno español respecto a las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo el 10 de marzo de 2021, en el marco del procedimiento legislativo en curso para modificar el Reglamento (CE) nº 1224/2009 en lo que respecta al control de la pesca.

A los efectos de este análisis interesa destacar la labor de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (en adelante, REPER)⁷, que forma parte del Consejo de la Unión Europea y defiende los intereses de España ante todas las instituciones de la Unión. Para ello, se relaciona con todos los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones. Entre otras funciones, la REPER tiene encomendada la defensa de la posición española mediante las distintas actuaciones de sus Consejeros y Embajadores. En el caso que nos ocupa, dentro de la REPER se sitúa la Consejería de Asuntos Parlamentarios, que elabora informes de distintas materias donde se evalúa, define y contiene la posición de España en el Consejo de la Unión Europea para preparar las sesiones plenarias del Parlamento Europeo, como la que se celebró el 10 de marzo de 2021.

Siendo así, es factible considerar que en el caso concreto del Reglamento que define la política pesquera común la posición del Gobierno español se llegara a definir antes de debatirse y votarse las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo en marzo de 2021 y, en consecuencia, esa posición quedaría documentada con carácter previo a la sesión plenaria del Parlamento, pese a tratarse de un procedimiento legislativo en tramitación. Debemos recordar que, a efectos de aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) de la LTAIBG, no debe confundirse información en curso de elaboración con un expediente en desarrollo o tramitación. En este sentido, como se ha indicado, esta causa de inadmisión permite únicamente inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente, supuesto en el que se entiende que está todavía en curso de elaboración o de publicación.

⁷ <https://es-ue.org/>

En el caso que nos ocupa debemos tomar en consideración que el procedimiento legislativo ordinario, en el que participan el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, se prolonga en el tiempo no solo atendiendo a los hitos temporales marcados por la normativa que regula el procedimiento legislativo sino, con especial énfasis, en virtud del resultado de las distintas fases negociales del trílogo. En este contexto, es práctica habitual que la REPER, en el ejercicio de sus funciones, asista y preste apoyo directo a la delegación española en el desarrollo del procedimiento legislativo en el Consejo y en el trílogo, documentando las posiciones del Gobierno sobre los temas tratados en cada sesión. Por tanto, no cabe apreciar que la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) concorra en el presente supuesto en el que, como se ha indicado, las posturas de los Estados Miembros, en concreto del Gobierno español, se documentan por la REPER durante las distintas fases del procedimiento legislativo

Entendemos, por tanto, que no cabrían restricciones al acceso fundamentadas en que la información forma parte de un proceso legislativo en curso y, en consecuencia, no concurre la causa de inadmisión invocada, debiendo reconocerse el derecho de acceso a la información solicitada, ya que, por otra parte, se trata de información que debe someterse a escrutinio público, con especial intensidad por tratarse de la postura del Gobierno español a la hora de defender los intereses del estado en una norma de especial calado como la relativa a la pesca en la Unión Europea. Por todo ello, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en los apartados anteriores, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la ASOCIACIÓN ACCESS INFO EUROPE frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, de fecha 15 de noviembre de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *La posición del Gobierno español respecto a las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo, el 10 de marzo de 2021, sobre el Reglamento (CE) nº 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, especialmente sobre las enmiendas a sus artículos 93 y 113.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN 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 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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