



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0301/2018 (100-000851)

FECHA: 13 de agosto de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], mediante escrito con entrada el 18 de mayo de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 16 de febrero de 2018, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA COMERCIO Y TURISMO), en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- *Mi consulta tiene lugar en el contexto de un arbitraje contra Venezuela bajo el Tratado Bilateral de Inversiones España-Venezuela, en el que como abogada de parte del despacho de abogados Freshfields Bruckhaus Deringer LLP representamos a un grupo de inversores españoles.*
- *Antes de la firma de un tratado internacional los representantes de los Estados suelen intercambiar notas o borradores que luego pueden ser de utilidad para interpretar los derechos y las obligaciones que surjan de los tratados concluidos. Yo estoy buscando esta colección de trabajos preparatorios (y no los tratados finales, de los que sí tengo copias) en relación con los siguientes tratados:*

ctbg@consejodetransparencia.es



- *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Venezuela para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones, firmado el 2 de noviembre de 1995.*
 - *Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Venezuela firmado el 7 de junio de 1990.*
 - *Asimismo, también necesitaría ver los trabajos preparatorios de los siguientes tratados que, si bien no han sido suscritos con Venezuela, contienen ciertas disposiciones similares al tratado con Venezuela y otras disposiciones que pueden ser muy relevantes para la interpretación de aquel tratado:*
 - *Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay, firmado el 7 de abril de 1992.*
 - *Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, firmado el 23 de junio de 1995.*
 - *Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, firmado el 10 de octubre de 2006.*
 - *Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y el Estado de Kuwait, firmado el 8 de septiembre de 2005.*
 - *Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y el Reino de Arabia Saudí, firmado el 9 de abril de 2006.*
 - *Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y la República de Ecuador, firmado el 26 de junio de 1996.*
 - *Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y la República de Panamá, firmado el 10 de noviembre de 1997.*
 - *Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y la República de Perú, firmado el 17 de noviembre de 1994.*
2. Por Resolución de 19 de abril de 2018, el MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD contestó lo siguiente:
- *Con fecha 19 de febrero de 2018, esta solicitud se recibió en la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, órgano competente para resolver, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.*
 - *Con fecha 13 de marzo de 2018, la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones notificó, mediante resolución escrita, la ampliación*



del plazo por un mes adicional, en virtud del artículo 20.1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dado el volumen o complejidad de la información solicitada.

- De acuerdo con el artículo 18.1.b) de la citada Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública 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 este sentido, de acuerdo con el Criterio Interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se entiende que "una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos ... (..) podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: (. . .)
 - cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
 - cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
 - cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
 - La documentación solicitada en cuanto referida a colección de trabajos preparatorios reúne dichas condiciones, lo que motiva la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 8.1. b) de la Ley 19/2013.
- Así mismo, de acuerdo al artículo 14.1. c) y h) de la citada Ley 19/2013, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores y los intereses económicos y comerciales.
- La Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones considera que la divulgación de la información a la que se pretende acceder asimismo supondría un perjuicio concreto y definido en el ámbito de las materias señaladas en el expositivo precedente, toda vez que deterioraría la reputación del Reino de España como país fiable entre sus socios económicos y comerciales; así como menoscabaría el posicionamiento de los funcionarios españoles en futuras negociaciones de Acuerdos para la protección y fomento recíprocos de inversiones, con el consiguiente perjuicio para las empresas españolas, de lo que se deriva la existencia de un interés racional y legítimo que requiere su protección.
- Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la citada Ley 19/2013, se comunica que la información solicitada relativa al Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Venezuela, firmado el 7 de junio de 1990, no obra en poder de esta Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, procediéndose a remitir la solicitud al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, por entender que es a dicho Departamento a quien compete decidir sobre el acceso a la citada información.
- En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.b) y en el artículo 14.1. e) y h) de la Ley 18/2013, de 9 de diciembre, de transparencia,



acceso a la información pública y buen gobierno, se deniega el acceso a la información pública cuya solicitud tuvo entrada en la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones con fecha 16 de febrero de 2018.

3. Mediante escrito de fecha de entrada 18 de mayo de 2018, [REDACTED], en nombre y representación de las sociedades AGROINSUMOS IBERO-AMERICANOS, S.L. ("Agroinsumos"), INICA LATINOAMERICANA, S.L. ("Inica Latinoamericana"), PROYEFA INTERNACIONAL, S.L. ("Proyefa Internacional") y VERICA ATLÁNTICA, S.L. ("Verica Atlántica"), presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, tras explicar que los abogados venezolanos intentan tergiversar el contenido del acuerdo APPRI España-Venezuela, añade el siguiente contenido:

PRIMERO.- Mis representadas tienen derecho a acceder a los documentos solicitados, que le ha sido denegado indebidamente por la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones. Por tanto, procede admitir la solicitud de acceso formulada, sin que puedan oponerse a la misma las excepciones reguladas en la propia Ley, como se acredita a continuación. Existe un derecho de mis representadas a acceder a los documentos solicitados, pues no concurren las excepciones de la Ley de Transparencia alegadas por la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones. Debe recordarse que ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en numerosas Resoluciones (entre otras, en su R/0082/2015, de 29 de mayo), tiene declarado que lo que conllevaría la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) no es, como sostiene en nuestro caso la Dirección General, "el hecho de que estemos ante una nota, borrador, resumen o informe interno", sino que es la información en sí misma contenida en esos documentos la que debe tener carácter auxiliar o de apoyo.

Y en este mismo sentido se ha pronunciado recientemente también la sentencia 162/2017, de 24 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en la que se escribe que "lo importante no es la calificación que le demos a la documentación, sino su contenido material". Además, cabe notar que dichos documentos tampoco constituyen "comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento". Los documentos solicitados no son comunicaciones entre órganos de la Administración española sin relevancia ad extra, pues, como hemos dicho y reiteramos, sirven para conocer la decisión pública de firma del APPRI España - Venezuela. De hecho así lo considera también Venezuela que hay presentado en arbitrajes internacionales partes de sus expedientes de las negociaciones del APPRI para justificar su propia interpretación del mismo.

Por todo lo anterior, es claro que los documentos no tienen "carácter auxiliar o de apoyo" y que no reúnen sin más las condiciones citadas en el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre. El acceso a los documentos solicitados no conllevaría un perjuicio para las relaciones exteriores y los intereses económicos y comerciales, referidos en el artículo 14.1. c) y h) de la Ley de



Transparencia. Al contrario, el acceso a los documentos evitaría un perjuicio a los inversores españoles vis a vis el Gobierno de Venezuela, quien hace un uso conveniente de sus propios expedientes. En nuestro caso, la Resolución objeto de esta reclamación, no explica por qué la entrega de las copias solicitadas "deterioraría la reputación del Reino de España como país fiable entre sus socios económicos y comerciales". Asimismo no explica cómo el acceso a dichos documentos podría resultar en un "un perjuicio concreto y definido en las relaciones exteriores y los intereses económicos y comerciales.

Además, no cabe asumir que pueda haber perjuicio a las relaciones exteriores, cuando el acceso a los trabajos preparatorios de un acuerdo internacional (como es el APPRI España-Venezuela), es una vía expresamente establecida, como un medio de interpretación del ámbito de aplicación de tal acuerdo, en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados en casos como el que nos ocupa.

Finalmente, cabe notar que mis representadas solicitan acceder a dicha documentación antes del o el 28 de septiembre de 2018 a más tardar. Y ello porque los abogados que las representan deberán revisar la documentación cuyo acceso se solicita y presentarla en el Arbitraje junto con su próximo escrito, que vence el 12 de octubre de 2018. Con posterioridad a esa fecha, no podrán presentar otros documentos adicionales en el Arbitraje, lo cual podría generar un grave perjuicio para mis representadas como ya se ha expuesto más arriba.

SEGUNDO.- Mis representadas, que tienen derecho a acceder a los documentos solicitados, también tienen el derecho a que se les expidan las copias de los documentos solicitados. La obtención de copias de documentos obrantes en un archivo administrativo resulta del propio artículo 105. b) de la Constitución, que reconoce con carácter general el acceso de los ciudadanos a archivos y registros administrativos.

Así, en el artículo 37.8 de la actualmente derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se disponía con claridad que "el derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas." Del mismo modo, la jurisprudencia tiene reiteradamente declarado que el acceso a los documentos administrativos incluye la expedición de las copias correspondientes de los mismos. Por todas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2012, Art. 7459, se afirma que "Centrados exclusivamente en el pronunciamiento de la sentencia, lo primero que debemos reconocer es que, efectivamente, los artículos 105. b) de la Constitución española y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, amparaban la pretensión del recurrente de acceder a cualquier información del expediente, (. . .) así como la de que se le expidieran las copias correspondientes."



Por lo expuesto, a ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno solicito que, teniendo por presentado este escrito con sus documentos adjuntos, se sirva admitirlo, y en su virtud, estime la presente reclamación, requiriendo a la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad que dicte resolución en la que se reconozca el derecho de mis representadas a acceder y a obtener copias de la colección de trabajos preparatorios del APPRI España - Venezuela.

Y que, asimismo, requiera a la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones el señalamiento de día y hora para el acceso y la obtención de copias de dichos documentos (en cualquier caso, antes del o el 28 de septiembre de 2018, a más tardar), y una vez abonadas por mis representadas las exacciones correspondientes a las mismas.

4. El día 24 de mayo de 2018, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD para que formulara alegaciones, las cuales tuvieron entrada el 14 de junio de 2018, bajo la denominación de MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, con el siguiente contenido:
 - *Según se indicó en la resolución objeto de reclamación, la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones solo es competente en lo referido a los APPRIs enumerados en la solicitud, no obrando en poder de esta Dirección General ninguna información relativa al Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Venezuela firmado el 7 de junio de 1990. A este respecto, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley de Transparencia, se remitió la solicitud al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, órgano competente para decidir sobre el acceso en esta materia a juicio de esta unidad. Si bien sobre esta alegación nada se dice en la reclamación formulada al Consejo de Transparencia.*
 - *En lo que se refiere al reconocimiento del derecho general que invoca la parte reclamante de acceder y obtener copias de la colección de trabajos preparatorios del APPRI España-Venezuela (en nombre de sus representadas), debe advertirse que dicho derecho de acceso a la información no está configurado en la Ley de Transparencia de forma absoluta, pues cabe ser limitado en aquellos casos en que, por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, prevalezca un interés legítimo que merezca su salvaguardia.*
 - *Asimismo, y con carácter previo a entrar en consideraciones sobre los límites legales al derecho de acceso recogidos en el artículo 14 de la Ley de Transparencia según se desarrollará in extenso con posterioridad, se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes que incurran en las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la misma Ley, entre ellas, las referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo o que tengan un carácter abusivo. Es por ello, que cabe partir de la premisa por la cual, si bien el derecho de acceso a la información es configurado en la norma de forma amplia en cuanto a su ámbito subjetivo y objetivo, la inicial concurrencia de*



causas de inadmisión o, la invocación de razones de interés público o salvaguarda de intereses de terceros más dignos de protección justifican de forma motivada y objetivada que pueda acordarse bien la inadmisión o denegación del derecho del acceso en casos concretos.

- Tal y como se establece en la resolución de esta Dirección General a la solicitud presentada de acceso a la información pública, parte de la documentación solicitada consiste en informes internos elaborados por los funcionarios españoles encargados del proceso negociador con el fin de contar con material de apoyo antes, durante o con posterioridad a las diferentes rondas de negociación celebradas con la contraparte respectiva. Se trata de documentación que contiene anotaciones con opiniones o valoraciones personales relativas al transcurso de las negociaciones, útiles para los trabajos preparatorios internos. Esta documentación, si bien necesaria para el correcto desempeño del trabajo de los funcionarios españoles, en ningún caso manifiesta posiciones oficiales del órgano al que representan.
- Asimismo, se reitera que parte de la colección de trabajos preparatorios solicitada contiene versiones preliminares o intermedias de los textos del acuerdo que no tienen la consideración de final para ninguna de las partes, cuyo contenido material se corresponde con lo señalado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como información auxiliar o de apoyo.
- Por otra parte, para que el texto de un acuerdo tenga la consideración de final debe contener la firma de los representantes de cada parte y adicionalmente, y como consecuencia, contar con efectos vinculantes, lo que no acontece para los textos preliminares o intermedios contenidos en los trabajos preparatorios, que tienen la condición de meros borradores.
- Por todo ello, al tener parte de la información solicitada carácter auxiliar o de apoyo en cuanto a que no cabe aseverar su naturaleza principal o determinante respecto de una decisión pública, procede la inadmisión de la reclamación planteada.
- En su solicitud, la reclamante expone la necesidad de ver los trabajos preparatorios de ocho APPRIS suscritos por España que, si bien son ajenos al suscrito por Venezuela, considera contienen ciertas disposiciones similares al tratado suscrito entre España y Venezuela así como otras disposiciones que pueden ser muy relevantes para la interpretación de aquel tratado. En este caso, se considera abusiva tal petición ya que en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se recoge que, como medios de interpretación complementarios, se podrá acudir en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración. Es decir, se refiere únicamente al tratado en cuestión, y no a otros acuerdos firmados por alguna de las Partes Contratantes.
- Por su parte, el artículo 31 de la misma Convención establece que juntamente con el sentido que haya de atribuirse a los términos del tratado, a los efectos de su interpretación se podrán tener en cuenta, entre otros, todo acuerdo ulterior entre las partes del tratado, sin hacer en ningún caso referencia a que se puedan utilizar otros acuerdos entre una de las partes del tratado en cuestión y terceros países.



- *En lo que respecta al daño que podría ocasionar atender a la solicitud de acceso a la colección de trabajos preparatorios en relación a los APPRIs indicados, las propuestas de cada parte no son definitivas ni “exponen de forma clara la voluntad política y los intereses perseguidos por cada una de las partes en relación con las disposiciones que se incluirán en el texto del tratado”, sino que forman parte de una estrategia negociadora en la que es de gran importancia gestionar los intereses que se revelan y los que no. Así pues, en las negociaciones es habitual que las partes sobredimensionen sus intereses en determinadas cuestiones y los disimulen en otras como táctica negociadora diseñada para alcanzar su verdadera voluntad política y su interés perseguido real. Análogamente, en ocasiones, también existe un interés en evitar revelar “los motivos por los que las partes han decidido adoptar una postura determinada”. La argumentación que hagan los negociadores españoles sobre una misma cuestión puede variar, dependiendo del tipo de país. Por ejemplo, en un país con un elevado stock de inversión española el objetivo será alcanzar un alto nivel de protección, mientras que con países que también invierten mucho en España se perseguirá una redacción más equilibrada. Consecuentemente, las sucesivas propuestas que las partes se intercambian no pueden considerarse como definitivas en el sentido aducido por el reclamante y, sin embargo, sí que pueden reflejar la estrategia negociadora, tanto de España como de los socios con los que negocia los acuerdos. En este sentido, el daño producido es doble: por un lado, revelar las estrategias negociadoras de España debilitaría sensiblemente la posición negociadora española en las negociaciones presentes y futuras de APPRIs. Equivale a “mostrar las cartas y cómo se juegan”. Dada la relevancia de la posición inversora de las empresas españolas en el mundo tanto en términos de PIB como en términos de flujo y stock, a juicio de esta Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, la labor de negociación y firma de los APPRIs reviste gran importancia para los intereses de las empresas españolas en particular y para la economía española en general. Esta labor es desarrollada por los funcionarios que prestan sus servicios en la unidad competente, esto es, la Subdirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversiones, quienes en el transcurso de los procesos de negociación ven afectada su posición negociadora en función de aspectos como la credibilidad y reputación del Estado al que representan como país fiable para con sus socios económicos y comerciales. Por otro lado, revelar las estrategias negociadoras de nuestros socios comerciales causaría un daño notorio a la reputación de España como socio. Debe recordarse que como criterio general de actuación ambos países acuerdan mantener la confidencialidad de las negociaciones y de los documentos intercambiados. Tal y como manifiesta expresamente la reclamante, lo que se pretende por su parte no es acceder únicamente a la posición del Reino de España durante el desarrollo del proceso negociador, sino también a las manifestaciones y motivaciones de otros países firmantes de los APPRIs referidos en la solicitud. Dada la imposibilidad material de disociar dentro de la documentación en poder de esta Dirección General aquella información relativa a la posición de los*



demás Estados contraparte en el transcurso de las negociaciones, solo cabe la denegación de la solicitud de acceso a la información presentada por la reclamante.

- *En mérito de todo lo expuesto desde la óptica del interés público por parte de la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones se considera que el desvelar la documentación solicitada que contiene las posiciones negociadoras y argumentos de la contraparte durante el transcurso del proceso negociador de los APPRIs con España ante una parte interesada afectada por un procedimiento de arbitraje perjudicaría la reputación del Reino de España como socio económico y comercial de cara a las negociaciones presentes y futuras en la que participen funcionarios españoles en el ámbito de los APPRIs.*
- *A mayor abundamiento, y como se ha señalado anteriormente, es previsible que en los próximos años se lleven a cabo numerosas negociaciones o renegociaciones de APPRIS, para adaptarlos a un derecho internacional de inversiones que está evolucionando de manera muy rápida. Esto acarrearía mayores dificultades para la consecución de acuerdos favorables a los intereses de las empresas españolas con inversiones en el exterior, perjudicando la protección de dichas inversiones. Estas inversiones son fácilmente cuantificables en función del país de destino de las mismas a través del Registro de Inversiones, dependiente de esta Dirección General, y cuyas cifras globales han sido expuestas en el apartado de antecedentes del presente informe.*
- *Sin entrar a rebatir la legitimidad de este argumento, esta Dirección General estima la necesidad de salvaguardar la protección de un interés racional y legítimo, el cual es el mantenimiento de la reputación del Reino de España como socio negociador fiable en el ámbito económico y comercial internacional, que entra en conflicto con el objetivo particular de las empresas afectadas por el procedimiento de expropiación referido, objetivo éste que dentro del test del interés público no puede erigirse o prevalecer como interés privado superior que justifique el acceso a la información.*
- *Dado que, en línea con lo anteriormente expuesto, no cabe autorizar el derecho de acceso, el derecho a obtener copias o certificados de los documentos de la reclamación carece de aplicación en este caso.*
- *En consecuencia, considerando que en la información solicitada concurren causas de inadmisión y por otro, motivos de interés público para limitar su acceso de acuerdo con las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, esta Dirección General se ratifica en la desestimación de la solicitud de acceso a la información presentada.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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 Gobierno, el Presidente 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, 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.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Reclamante presenta su escrito de solicitud de información el 16 de febrero 2018, contestando la Administración el 19 de abril de 2018, es decir, transcurrido sobradamente el plazo de un mes.

En este sentido, se recuerda a la Administración la necesidad de respetar los plazos marcados por la Ley para poder hacer efectivo el ejercicio de un derecho de origen constitucional como es el derecho de acceso a la información pública y para el que la Ley prevé un procedimiento ágil y crea las Unidades de Información de Transparencia.

Es cierto que la Administración ha hecho uso de la potestad conferida en el artículo 20.1 de la LTAIBG, ampliando ese plazo inicial en un mes más. Sin embargo, esta ampliación no resulta acorde con la finalidad de la Ley, la cual no permite ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación 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 no necesitaba ampliar el plazo, ya que la contestación, tal y como ha sido realizada, pudiera haberla hecho en un plazo mucho más breve de tiempo, siempre dentro de ese mes inicial a que está obligada.

4. Asimismo, es necesario hacer un análisis detallado de la legitimación de la persona que ha interpuesto la Reclamación en relación con la persona solicitante de acceso, como se ha hecho en ocasiones anteriores (por ejemplo, en los expedientes R/0011/2018 y R/0170/2018).

A este respecto, debe señalarse que el artículo 5 - *Representación*- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone lo siguiente:

1. Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

2. Las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.

3. Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

4. La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

5. El órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los



poderes que tiene reconocidos en dicho momento. El documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al registro electrónico de apoderamientos correspondiente tendrá la condición de acreditación a estos efectos.

6. La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

7. Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento.

5. Por otro lado, el artículo 66 de la misma norma – sobre *solicitudes de iniciación* - dispone que

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.

b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.

c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

d) Lugar y fecha.

e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la



sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes.

Asimismo, según el artículo 112 de la Ley 39/2015

1. *Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, **podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición**, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley.*

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

2. *Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.*

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

(...)

Finalmente, debe recordarse que según el apartado 1 del art. 23 de la LTAIBG

1. *La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

En el caso que nos ocupa, tal y como ha quedado descrito en los antecedentes de hecho, la Reclamación no ha sido presentada por la misma persona que realizó la solicitud ni por su representante. Esta conclusión se alcanza dado que la solicitud se presentó por [REDACTED], que dijo actuar como abogada de parte del despacho de abogados Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, en representación de un grupo de inversores españoles. Sin embargo, revisada la documentación obrante en el expediente, entre la que figuran tres poderes de representación distintos, en ninguno de ellos [REDACTED] figura



como representante legal de las empresas AGROINSUMOS IBERO-AMERICANOS, S.L. ("Agroinsumos"), INICA LATINOAMERICANA, S.L. ("Inica Latinoamericana"), PROYEFA INTERNACIONAL, S.L. ("Proyefa Internacionaf") y VERICA ATLÁNTICA, S.L. ("Verica Atlántica"), condición que sí tiene la Reclamante [REDACTED], por quedar acreditada esa representación en los citados poderes.

Por ello, cabe concluir que, en el presente caso, como la solicitud de acceso a la información la realizó la [REDACTED] a título individual, no existe legitimación para presentar reclamación por parte de [REDACTED] en nombre de las empresas citadas, por lo que la presente Reclamación debe ser inadmitida a trámite.

6. No obstante lo anterior, aunque la Reclamación hubiese sido presentada cumpliendo todos los requisitos legales, tampoco podría haber prosperado, debido a los siguientes razonamientos:

Como mantiene la Administración, *la colección de trabajos preparatorios en relación a los APPRIs indicados forman parte de una estrategia negociadora en la que es de gran importancia gestionar los intereses que se revelan y los que no. Así pues, en las negociaciones es habitual que las partes sobredimensionen sus intereses en determinadas cuestiones y los disimulen en otras como táctica negociadora diseñada para alcanzar su verdadera voluntad política y su interés perseguido real. Análogamente, en ocasiones, también existe un interés en evitar revelar "los motivos por los que las partes han decidido adoptar una postura determinada".*

(...)

En este sentido, el daño producido es doble: por un lado, revelar las estrategias negociadoras de España debilitaría sensiblemente la posición negociadora española en las negociaciones presentes y futuras de APPRIs. Equivale a "mostrar las cartas y cómo se juegan".

(...)

Por otro lado, revelar las estrategias negociadoras de nuestros socios comerciales causaría un daño notorio a la reputación de España como socio. Debe recordarse que como criterio general de actuación ambos países acuerdan mantener la confidencialidad de las negociaciones y de los documentos intercambiados. Tal y como manifiesta expresamente la reclamante, lo que se pretende por su parte no es acceder únicamente a la posición del Reino de España durante el desarrollo del proceso negociador, sino también a las manifestaciones y motivaciones de otros países firmantes de los APPRIs referidos en la solicitud.

Este Consejo de Transparencia comparte estos argumentos y entiende que revelar información no definitiva que forma parte de la estrategia negociadora de un país cuando se están tratando asuntos bilaterales, dañaría de forma grave las relaciones entre España y el otro país negociador, afectando a la fiabilidad de España como socio comercial. En el artículo 26 de la Convención de Viena de



1969, se establece que “*todo tratado en vigor obliga a sus partes*” y que los tratados “*deben ser cumplidos de buena fe*”. Si se hace caso omiso en el derecho internacional el principio de la buena fe, el orden jurídico internacional sería poco consistente. Este principio es también absoluto y prohíbe el abuso del derecho, es decir, el uso un derecho de mala fe o contrario al ordenamiento jurídico establecido.

En este sentido, resulta de aplicación el límite invocado por la Administración, contenido en el artículo 14,1 c) de la LTAIBG, según el cual *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR** la Reclamación presentada por [REDACTED], en nombre y representación de las sociedades AGROINSUMOS IBERO-AMERICANOS, S.L. (“*Agroinsumos*”), INICA LATINOAMERICANA, S.L. (“*Inica Latinoamericana*”), PROYEFA INTERNACIONAL, S.L. (“*Proyefa Internacional*”) y VERICA ATLÁNTICA, S.L. (“*Verica Atlántica*”), con entrada el 18 de mayo de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, actual MINISTERIO DE INDUSTRIA COMERCIO Y TURISMO, de fecha 19 de abril de 2018.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, 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.

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

