



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-029018

N/REF: R/0583/2018 (100-001606)

FECHA: 27 de diciembre 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], con entrada el 5 de octubre 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 1 de octubre de 2018, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la siguiente información:
  - *De acuerdo con la información suministrada por la Comisión de la Unión Europea, el Reino de España no ha procedido a notificarle las medidas de transposición al ordenamiento interno español de la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas, habiendo incluso llegado a demandar por este hecho al Reino de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (procedimiento C-430/18), solicitando una condena pecuniaria de 48.918,20 euros por cada día de demora en el cumplimiento de dicha obligación, una vez firme la sentencia condenatoria.*
  - *Teniendo en cuenta que mediante el Real Decreto-Ley 19/2017, de 24 de noviembre, se produjo dicha transposición, si bien de modo un tanto peculiar y a modo de batiburrillo en cuanto a los efectos de su entrada en vigor, y que dicha disposición delegada fue objeto de convalidación por el Congreso de Diputados en la sesión plenaria celebrada el 13 de diciembre de 2017, parece*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



*un tanto contradictorio que la Institución Europea haya decidido demandar al Reino de España.*

- *En relación con este asunto, quisiera conocer cuáles han sido los actos de notificación (órgano, fecha de adopción y fecha de notificación) a la Comisión de las medidas de transposición de la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.*
2. Por Resolución de 4 de octubre de 2018, el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA contestó a [REDACTED], informándole de lo siguiente:
- *Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General Técnica considera que es de aplicación la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la citada ley 19/2013, según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública referidas a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*
  - *En efecto, la información que se solicita se encuentra actualmente en curso de elaboración pues se está trabajando en la elaboración de los instrumentos normativos necesarios para la transposición de la directiva 2014/92/UE.*
  - *En consecuencia, 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 a la información pública y buen gobierno, se resuelve no admitir a trámite la solicitud de acceso a la información pública número 029018 que tuvo entrada en esta Secretaría General Técnica el día 1 de octubre de 2018.*
3. Mediante escrito de fecha de entrada 5 de octubre de 2018, [REDACTED] presentó una Reclamación al Consejo de Transparencia con el siguiente contenido:
- *Estoy pidiendo información acerca de cuáles han sido los actos de notificación que, se supone, fueron cursados por el reino de España antes de que la Comisión Europea haya decidido interponer la demanda por incumplimiento, no los que se vayan a efectuar en el futuro como consecuencia de la demanda, que es en lo que se escuda el organismo respondedor para inadmitir la solicitud de acceso a la información pública.*
  - *En definitiva se trata de conocer si, efectivamente, el reino de España no cumplió con sus obligaciones de transposición, dando origen a la actual demanda ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a las consecuencias de una multa cuantiosa, incluida la condena al pago de las costas judiciales del proceso. Por lo tanto la inadmisión a trámite es improcedente, porque no hay nada que elaborar, simplemente informar acerca de cuáles fueron los actos de comunicación que ya debieron haberse realizado en su momento, si es que lo fueron, no los que se vayan a realizar en el futuro que, lógicamente, no es posible conocerlos hasta que no se realicen, que por lo demás no tiene nada que ver con la elaboración de información pública.*



4. El 15 de octubre de 2018, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, a través de su Unidad de Información de Transparencia, para que formulara alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 25 de octubre de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:
- *Debido a la demanda interpuesta por la Comisión de la Unión Europea ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra el Reino de España por demora en el cumplimiento de la obligación de transposición de la citada Directiva, esta Secretaría General Técnica considera aplicable en este caso el artículo 14.1. f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, limitando el derecho de acceso a la información pública cuando dicho acceso suponga un perjuicio a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*
  - *Estando el procedimiento de infracción en curso, no puede divulgarse información alguna sobre el particular. En la medida en que España está en un procedimiento de infracción, no puede hacerse pública información que afecte a su defensa.*
  - *Por lo que respecta a la transposición de la Directiva 2014/92/UE, la resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Empresa, de fecha 3 de octubre de 2018, inadmitió la solicitud de información pública presentada, motivando la causa de la misma en lo dispuesto en el artículo 18.1. a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por el que se dispone que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o publicación.*
  - *A todo ello y por lo que respecta a la demanda de infracción contra el Reino de España se alega ahora como argumento para denegar el citado acceso a la información pública el límite establecido a dicho derecho por el artículo 14.1. f), relativo a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

## 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 /os 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 el presente caso, y tal y como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho, la Administración ha denegado parte de la información basándose en el artículo 18.1. a) de la LTAIBG, que dispone que *se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública referidas a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

El Reclamante argumenta de contrario que *los actos de notificación que, se supone, fueron cursados por el reino de España antes de que la Comisión Europea haya decidido interponer la demanda por incumplimiento, no los que se vayan a efectuar en el futuro como consecuencia de la demanda, que es en lo que se escuda el organismo respondedor para inadmitir la solicitud de acceso a la información pública.*

En efecto, y confirmando la posición del reclamante, este Consejo de Transparencia entiende que no es de aplicación la causa de inadmisión contemplada en este precepto.

Con carácter general, debe señalarse que la indicada causa de inadmisión ha sido analizada en varias ocasiones por este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en la Resolución R/0202/2016, de 22 de julio de 2016, se señalaba lo siguiente: *"Por otro lado, 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".*

Igualmente, debe destacarse lo razonado en el expediente R/0324/2018

6. *Teniendo en cuenta lo anterior, y entrando ahora a analizar el precepto cuya aplicación alega la Administración, con carácter general, debe señalarse que la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1 a) de la LTAIBG ha sido analizada en varias ocasiones por este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en la Resolución R/0202/2016 o R/0341/2017 se señalaba lo siguiente:*

*"Por otro lado, 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. Estas circunstancias no se dan en el caso que nos ocupa”.

Asimismo, deben también traerse a colación los argumentos recogidos en la R/0117/2017, expediente en el que se razonaba lo siguiente:

Según se deriva de los antecedentes de hecho, sin que se haya argumentado debidamente por parte del MINISTERIO DE FOMENTO lo contrario, el Estudio Informativo ahora solicitado no se encuentra en esta situación, ya que no se tiene la intención de publicarlo o de elaborarlo posteriormente, sencillamente porque se ha paralizado sine die, por los motivos que la Administración ha considerado oportunos. Es más, la Administración vincula la elaboración a un trámite administrativo de aprobación, obviando el hecho de que esa aprobación vendría referida a un documento, completo y acabado como es este caso.

**A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no puede vincularse a un acto en cierta manera discrecional y, por lo tanto, de difícil control, el conocimiento por parte de los ciudadanos de datos esenciales relacionados con el proceso de toma de decisiones pública.** Por ello, debe afirmarse que, en ausencia de ese acto de aprobación al que se sujeta la Administración para denegar la información, no puede intentar atribuirse la condición de en proceso de elaboración en el sentido de la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) al documento solicitado.

7. Finalmente, deben también destacarse los pronunciamientos judiciales, en los que se ha interpretado el art. 18.1 a) en el siguiente sentido:

- Sentencia 105/2017, de 17 de octubre de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid en el PO 35/2016

En primer lugar, en lo que respecta al momento de la publicación, solo puede señalarse que desde el primer intercambio de cartas ha transcurrido un periodo de más de diecisiete años sin que conste que el trámite para su publicación se haya puesto en marcha, lo que nos sitúa ante un periodo excesivo desde cualquier punto de vista que se contemple; el tiempo transcurrido desde el segundo intercambio de cartas es considerablemente menor, pero tampoco se ha dado razón alguna respecto al inicio del expediente o trámite para su publicación, sin que el MIHAP haya acogido la sugerencia respecto a la necesidad





*de informar al reclamante de la fecha aproximada en la que el Intercambio de Cartas será publicado en el BOE, por lo que en ninguno de los dos casos puede considerarse que el derecho del reclamante se haya satisfecho mediante la expectativa cierta de la publicación en un periodo razonable. Por lo demás, y como también señala la resolución recurrida, la circunstancia de que la información solicitada deba ser objeto de publicidad activa o, incluso, necesariamente publicada en un boletín oficial, no puede nunca obstar a la estimación de una solicitud de acceso a la información si, de hecho, no ha sido objeto de publicación por alguna de esas formas; en efecto, la solución contraria implicaría la posibilidad de que precisamente esta clase de información, que se supone relevante para todos, se hurtara al conocimiento de los ciudadanos o se retrasara injustificadamente la posibilidad de acceso a dicha información.*

- *Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 2018 dictada en el recurso de apelación nº 11/2018 por la que se confirma la sentencia anteriormente mencionada.*

*Debe diferenciarse entre la existencia de una regulación especial que establece las condiciones que deben observarse para que una disposición de cualquier rango, se convierta en norma jurídica vinculante y pase a formar parte del Ordenamiento Jurídico Español, de la de aquellos supuestos en que se pueda pedir información sobre materias, respecto de las cuales el Gobierno, o la Administración ha debido actuar conforme a la legislación vigente, y no lo ha hecho, y la posibilidad que tiene el ciudadano de forzar a la Administración a que facilite información sobre materias que deberían haberse publicado en los periódicos oficiales, y no lo han sido.(...)Pero cuando no se cumple con la obligación legal de publicar, los documentos adjuntos o complementarios de un Tratado Internacional, que puede facilitar la interpretación y aplicación de aquel, queda abierta, al ciudadano, la posibilidad de solicitar dicha información, salvo que concurra alguna otra limitación que la excluya, impida o limite, lo que no parezca sea el caso, pues la cuestión jurídica a determinar se concreta en probar si al tiempo de la petición de la información que nos ocupa, existía un proceso de publicación de dichas cartas, lo que constituye un simple hecho de fácil probanza, y cuya existencia justifica que se declare inadmisibile dicha información, al estar en trámite un proceso de publicidad general.*

8. *En definitiva, deben tenerse en cuenta los argumentos indicados y, especialmente que i) la información solicitada existe por cuanto ha sido recabada – la propia Administración así lo reconoce al afirmar que los datos publicados inicialmente han sido ampliados y que se corresponden con los solicitados por el reclamante- y afectar a un período ya finalizado*



*en el momento de la solicitud así como ii) no existe una previsión temporal para la anunciada publicación, circunstancia que puede prolongarse en el tiempo- como así ha ocurrido en el caso de los datos relativos a 2017- al no haber una obligación legal que marque el límite temporal de la publicación y tratándose por lo tanto de un trámite discrecional al que según los Tribunales de Justicia no debería quedar vinculado el acceso a la información solicitada.*

En el presente caso, se dan las mismas circunstancias señaladas, puesto que la información no está elaborándose aún, sino que está terminada y se refiere a actos que ya han tenido lugar en el tiempo.

4. Asimismo, utiliza la Administración, en vía de Reclamación, como argumento para denegar el acceso a la información pública, el límite establecido por el artículo 14.1. f), relativo a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. Sostiene que *estando el procedimiento de infracción en curso, no puede divulgarse información alguna sobre el particular. En la medida en que España está en un procedimiento de infracción, no puede hacerse pública información que afecte a su defensa.*

El límite invocado ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia en múltiples ocasiones (por ejemplo, el expediente R/0273/2017) en los siguientes términos:

*“(...) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.*

*La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.*

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).*

*Por otro lado, los Tribunales de Justicia se han pronunciado sobre esta cuestión en el siguiente sentido:*

- *Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015*

*“(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo*



*dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".*

- *"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

*En la sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que "Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*

- *Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015*

*"Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos".*

*"Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación".*

- *Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016*

*"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan*



y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: *Transparencia proactiva*, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la *Transparencia reactiva*: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 señala lo siguiente:

"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; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, **vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio no es conforme con la literalidad o el espíritu de la norma.**



(...)

En nuestra opinión, sólo de información de la que se argumente que pueda **perjudicar la posición procesal y de defensa** de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el mismo, puede predicarse la aplicación del límite alegado. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar tan sólo la existencia de un proceso, y la naturaleza de lo solicitado, desarrollado anteriormente, lleva a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a concluir que no estamos ante información cuyo conocimiento pueda perjudicar el límite previsto en el artículo 14.1 f).

En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de

- i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;

En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas,



Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los **escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada** y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).

78 **En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes**



**facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.**

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 **mientras dicho procedimiento esté pendiente.**

Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).



*Asimismo, debe señalarse que, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, **pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.***

*Teniendo en cuenta todos los argumentos señalados, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que no se ha motivado de forma suficiente el perjuicio que podría derivarse del acceso a la información solicitada, cuyo conocimiento entronca directamente con la actuación pública tal y como hemos indicado, a la igualdad de las partes en procesos judiciales, algunos de los cuales ya han finalizado en fase de instancia tal y como se ha señalado.*

5. En consecuencia, y aplicado dicho criterio al caso que nos ocupa, entendemos que los argumentos citados son igualmente trasladables al presente supuesto.

En este sentido, consideramos que la existencia de este procedimiento judicial seguido en el Tribunal de Justicia de la UE, no puede ser utilizada como argumento para denegar el acceso a la información solicitada por el hecho de que ésta guarde cierta relación con aquél. Así, reiteramos los argumentos expuestos previamente, en el sentido de que, en ocasiones, el acceso solicitado garantiza precisamente que ambas partes en el procedimiento tengan asegurada una posición de igualdad y que lo determinante para aplicar este límite es que la documentación a la que se pretende acceder haya sido elaborada expresamente con destino a dicho procedimiento judicial, lo que no ocurre en el presente caso. Debe asimismo tenerse en cuenta que la LTIABG está destinada, precisamente, a garantizar el conocimiento de la actuación pública, del proceso de toma de decisiones y, a través de ello, garantizar la rendición de cuentas de la Administración Pública en este sentido. Por lo tanto, y tratándose de un asunto de relevancia relacionado con las responsabilidades que a nuestro país le corresponde en su condición de Estado miembro de la Unión Europea- en este caso, la transposición de directivas comunitarias- entendemos que existe una directa relación entre el acceso a esta información y el objetivo perseguido por la LTAIBG.

Por ello, no resulta de aplicación el límite invocado.

6. En consecuencia, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información:
  - *Cuáles han sido los actos de notificación (órgano, fecha de adopción y fecha de notificación) a la Comisión de las medidas de transposición de la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.*



### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación de [REDACTED], con entrada el 5 de octubre de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, de 4 de octubre de 2018.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación/información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación/información enviada al Reclamante.

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

