



## Resolución 808/2019

**S/REF:**

**N/REF:** R/0808/2019; 100-003126

**Fecha:** 11 de febrero de 2020

**Reclamante:** [REDACTED] NORTEGAS ENERGÍA DISTRIBUCIÓN, S.A.U y NED ESPAÑA DISTRIBUCIÓN GAS, S.A.U)

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico

**Información solicitada:** Comisión de cooperación. Tramitación Circular sobre retribución de costes por uso de instalaciones de gas natural

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, las entidades reclamantes solicitaron al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 26 de septiembre de 2019, la siguiente información:

*I. Que, el día 5 de Julio de 2019, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ("CNMC") publicó la Propuesta de Circular de la CNMC por la que se establece la metodología para determinar la retribución de los costes por el uso de las instalaciones de distribución de gas natural (en adelante, la "Propuesta de Circular") Junto con la correspondiente memoria justificativa, abriéndose el correspondiente trámite de audiencia para que los ciudadanos afectados por la Propuesta de Circular pudiesen formular observaciones.*

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

*II. Que, el día 8 de agosto de 2019, esta empresa presentó sus observaciones tanto al texto de la Propuesta de Circular como a la forma en que se estaba llevando a cabo el procedimiento de elaboración de la circular, señalando, entre otras cuestiones, la deficiente información puesta a disposición de los interesados, que impedía valorar correctamente la Propuesta de Circular.*

*III. Que, el día 26 de Julio de 2019, el Ministerio para la Transición Ecológica ("MITECO") emitió el informe a que se refiere el artículo 14 del Real Decreto-ley 1/2019, valorando la adecuación de la Propuesta Circular a las orientaciones de política energética previamente adoptadas por la Orden TEC/406/2019, de 5 de abril.*

*En su informe, el MITECO destaca en repetidas ocasiones que la ausencia de información le impide valorar adecuadamente la Propuesta de Circular. A modo ilustrativo, en la página 2 del informe se puede leer lo siguiente: "No es posible valorar la adecuación a algunas orientaciones al no disponerse de la información necesaria en la memoria justificativa que acompaña a la propuesta" A la vista de la falta de información, así como de la ausencia de adecuación de la Propuesta de Circular a algunas de las orientaciones de política energética, el MITECO instaba la convocatoria de la Comisión de Cooperación prevista en el artículo 2 del RDL 1/2019, al objeto de resolver las discrepancias identificadas y asegurar la plena coherencia de las normas de la CNMC y de las orientaciones del Gobierno.*

*Como bien sabe, la Comisión de Cooperación la componen tres representantes de la CNMC y tres representantes de esa Secretaría de Estado de Energía.*

*IV. Que, por informaciones publicadas en diversos medios, esta parte tiene constancia de que se ha constituido la Comisión de Cooperación, así como de que la misma se ha reunido ya en alguna ocasión.*

*Según prevé el artículo 2.3 del RDL 1/2019, las conclusiones de esta Comisión de Cooperación se formalizarán en un acta, que justificará las posiciones de ambas partes y que será extendida por el secretario y firmada por todos los asistentes. Asimismo, resulta lógico que en el seno de la Comisión se elaboren documentos adicionales (agendas y actas de las reuniones) y se intercambien información y documentos relativos a la Propuesta de Circular. Es de suponer que, al menos, la CNMC entregue a esa Secretaría de Estado aquella información que el MITECO echaba en falta en su informe para valorar la propuesta.*

*V. En vista de lo anterior y al amparo de lo previsto en el artículo 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ("LTAIBG"), por medio del presente escrito, mi representada viene a **SOLICITAR ACCESO** a todos los documentos y contenidos que esa Secretaría de Estado de Energía tenga en su poder*

*precisamente a raíz de su participación en la Comisión de Cooperación y, en particular, pero sin carácter limitativo, a la siguiente información*

*(I) Las agendas, actas y demás documentos y contenidos elaborados en el seno de la Comisión de Cooperación a que se refiere el artículo 2 del Real Decreto-Ley 1/2019*

*(II) Cualquier información intercambiada entre la CNMC y el MITECO en el seno de la referida Comisión de Cooperación, incluyendo cualesquiera informes, estudios, datos y contenidos.*

*(...)Por fin, interesa dejar sentado que la presente solicitud no se encuentra incurso en ninguna de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, y en particular que la información solicitada no está "en curso de elaboración o publicación general (apartado 1 a) del citado artículo), ni tiene "carácter auxiliar o de apoyo" (apartado 1 b del precepto) Ya hemos señalado que en un caso muy similar al presente el CTBG declaró que la información solicitada respecto de reuniones internas y con terceros no tenía carácter auxiliar, y en cualquier caso no puede atribuirse tal naturaleza a documentación que es relevante para la elaboración de una propuesta normativa y tampoco se trata de información "que esté en curso de elaboración o de publicación general Conforme al artículo 7 de la LTAIBG, en un expediente de elaboración de reglamento (como la Propuesta de Circular), solo se ha de publicar (I) los proyectos de reglamento y (II) la memoria y los Informes que conformen el expediente, pero no el resto de los documentos y contenidos obrantes o relacionados con la elaboración de la norma.*

*Asimismo, no puede decirse que la información solicitada esté "en curso de elaboración" en la medida en que la información que se pide ya existe y, si de la información solicitada algo estuviera realmente "en elaboración", esta parte acepta que no se entregue dicho dato (siempre que quede debidamente justificado), pero sí el resto de los documentos y contenidos solicitados.*

*Por fin, ha de recordarse que "las causas de inadmisión del citado artículo 18 de la LTAIBG deben ser interpretadas de forma restrictiva".*

*En virtud de lo expuesto, **SOLICITO** que se tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, se conceda el acceso de mi representada a los documentos indicados en el apartado V de este escrito.*

2. Mediante oficio de 14 de octubre de 2019, el MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA contestó a las entidades reclamantes lo siguiente:

*La Comisión de Cooperación, de acuerdo con el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y*

*la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural se constituye como un mecanismo de conciliación previo, de carácter interadministrativo, que tendrá por objeto en su caso, alcanzar una solución consensuada entre la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Ministerio para la Transición Ecológica en el caso de que el citado Ministerio emitiese informe en el que se incluyesen consideraciones en relación con las circulares normativas remitidas por la citada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que, en todo caso, es quien ostenta la titularidad del expediente de aprobación de la correspondiente norma.*

*Por tanto, dado el carácter interno de la Comisión de Cooperación, así como, de la titularidad del expediente normativo, que le corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, este Ministerio no ostenta competencia para determinar acceso alguno a la documentación solicitada.*

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 15 de noviembre de 2019, [REDACTED] [REDACTED] NORTEGAS ENERGÍA DISTRIBUCIÓN, SAU y NED ESPAÑA DISTRIBUCIÓN GAS, S.A.U) presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

*Por medio de la presente reclamación se solicita que ese CTBG inste al MITECO a que, a través de la Secretaría de Estado de Energía, conceda el acceso a la información solicitada por mi representada.*

*Con carácter previo, no obstante, conviene recordar los antecedentes relevantes: (...)*

*A la vista de la falta de información, así como de la ausencia de adecuación de la Propuesta de Circular a algunas de las orientaciones de política energética, el MITECO instaba la convocatoria de la Comisión de Cooperación prevista en el artículo 2 del RDL 1/2019, al objeto de resolver las discrepancias identificadas y asegurar la plena coherencia de las normas de la CNMC y de las orientaciones del Gobierno.*

*Según dispone el referido precepto, la Comisión de Cooperación la componen tres representantes de la CNMC y tres representantes de la Secretaría de Estado de Energía.*

---

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

4. Que, por la información recientemente publicada por la CNMC, esta parte tiene constancia de que se ha constituido la Comisión de Cooperación, así como de que la misma se ha reunido ya en alguna ocasión.

Según prevé el artículo 2.3 del RDL 1/2019, las conclusiones de esta Comisión de Cooperación se formalizarán en un acta, que justificará las posiciones de ambas partes y que será extendida por el secretario y firmada por todos los asistentes.

Asimismo, resulta lógico que en el seno de la Comisión se elaboren documentos adicionales (agendas y actas de las reuniones) y se intercambien información y documentos relativos a la Propuesta de Circular. Es de suponer que, al menos, la CNMC entregue a la Secretaría de Estado de Energía aquella información que el MITECO echaba en falta en su informe para valorar la propuesta.

**Primera.** Mi representada tiene derecho a acceder a la información que obre en poder del MITECO con independencia de que la CNMC sea el titular del expediente de la Propuesta de Circular

El artículo 105.b) de la Constitución Española contempla expresamente el derecho de todos los ciudadanos a acceder “a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

Este derecho de acceso a la información pública ha sido concretado por diversas normas de nuestro ordenamiento, destacando la vigente LTAIBG, donde se configura como un “derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo” y como uno de los “ejes fundamentales de toda acción política”.

La ley no exige en ningún caso que la solicitud de acceso se dirija al titular del expediente normativo, en contra de lo alegado por la DGPEM. De hecho, mi representada actuó correctamente dirigiendo su solicitud de acceso al Secretario de Estado, que es “el titular del órgano administrativo o entidad que pose[e] la información” (tal y como prevé art. 17.1 LTAIBG). La Secretaría de Estado de Energía ha participado en la Comisión de Cooperación, y por tanto es incuestionable que está en posesión de la información solicitada.

En definitiva, el hecho de que la Secretaría de Estado de Energía no sea la titular del expediente del Proyecto de Circular no es óbice para que se conceda el acceso a la información solicitada: esta información está en posesión de dicha Secretaría de Estado, que la ha adquirido en el ejercicio de sus funciones como miembro de la Comisión de Cooperación.

**Segunda.** Es irrelevante el pretendido “carácter interno” de la Comisión de Cooperación, y existe el derecho de acceso a la información elaborada o adquirida en el seno de reuniones.

*De las reuniones mantenidas entre el MITECO y la CNMC en la citada Comisión surgirán previsiblemente modificaciones al texto de la Propuesta de Circular, por lo que las decisiones que allí se toman exceden claramente de la esfera meramente interna de los distintos órganos que la componen. Muy al contrario, tales decisiones tienen una clara proyección externa en la medida en que, a través de las correspondientes modificaciones al texto de la propuesta, acabarán afectando a las empresas distribuidoras de gas que entran dentro del ámbito de aplicación subjetivo de la circular.*

*Por lo tanto, no es cierto que la Comisión de Cooperación tenga un mero “carácter interno”.*

*En todo caso, aun cuando aceptásemos a los meros efectos dialécticos que la Comisión de Cooperación tiene el pretendido carácter interno (quod non), ello no es motivo suficiente para denegar el acceso solicitado.*

*Con carácter general, la naturaleza “interna” de la comisión de cooperación (o del órgano administrativo de que se trate) no es subsumible en ninguno de los supuestos que, conforme a la ley, habilitarían al MITECO para limitar el acceso a la información solicitada (ex art. 14 de la LTAIBG), ni tampoco representa ninguna de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG (art. 18).*

*En este sentido, ese CTBG ha dicho que “parece acertado concluir que el objeto de la solicitud, toda vez que ha formado parte de la elaboración de un borrador de texto normativo pero que, sin embargo, no ha sido asumido en la redacción final del mismo, resulta relevante para conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos”.*

*Por lo demás, interesa recordar que procede conceder a mi mandante el acceso a la información solicitada aun cuando no se hubiera “plasmado” en un acta u otro documento, tal y como ha declarado ese CTBG (R/0491/2015): “Por otro lado, aun cuando no se dispongan de actas formales donde se dé cuenta de los asistentes y los acuerdos alcanzados, sí se dispone de información sobre las reuniones mantenidas en este ámbito [...]”.*

*En definitiva, tampoco debe prosperar este segundo motivo aducido por Resolución Impugnada para rechazar el acceso solicitado, por lo que procede estimar la presente reclamación y conceder el acceso a toda la información solicitada por mi representada.*

*En virtud de lo expuesto, SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO que, teniendo por presentado este escrito junto con los documentos que se acompañan, se sirva admitirlos, tenga por formulada reclamación frente a la Resolución Impugnada y, previo los trámites pertinentes, acuerde estimar la presente reclamación e inste al MITECO para que, a*

*través de su Secretaría de Estado de Energía, conceda a mi mandante el acceso a la información solicitada.*

4. Con fecha 20 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO tu entrada el 22 de enero de 2020 e indicaba lo siguiente:

*(...)a. En la actualidad existen 20 distribuidoras de gas natural, por lo que NORTEGAS no es la única empresa distribuidora que se vería afectada por la futura Circular así como de su proceso de decisión, como es la eventual Comisión de Cooperación, si es que esta llegase a tener lugar, ya que en la misma, como podría llegar a ser previsible se tratarían cuestiones económicas que podrían resultar sensibles para el resto de las empresas, y en consecuencia la información solicitada quedaría fuera del derecho de acceso, conforme con lo dispuesto en el artículo 14.1.h de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que establece que: El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: ... h) Los intereses económicos y comerciales.*

*b. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece también otras limitaciones al derecho de acceso que son de aplicación en este caso, como las dispuestas en el artículo 14.1.k que limita el acceso cuando las informaciones solicitadas afectan a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. No hay que olvidar que la futura Circular no está aprobada todavía y sigue sujeta a un proceso de toma de decisiones, entre las que se encuentra la eventual y futura celebración de la Comisión de Cooperación, en la que se podrían llegar a valorar diferentes alternativas y hacer pública la información de la reunión podría influir en las decisiones a tomar por el órgano competente.*

*c. Por otra parte, se dan las siguientes causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre:*

*a. Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. Efectivamente, la Comisión de Cooperación se convocaría para tratar sobre un borrador de Circular de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en concreto aquella por la que se establece la metodología para determinar la retribución de la actividad de distribución. Cuando se realizó la petición la Comisión no había completado la tramitación de dicha disposición, y ésta todavía continúa en proceso de elaboración, en concreto está pendiente del informe que emita el Consejo de Estado.*

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

*El artículo 2.1 del Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural, define esta comisión con el siguiente literal: La Comisión de Cooperación es un mecanismo de conciliación previa que tendrá por objeto alcanzar una solución consensuada entre la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Ministerio para la Transición Ecológica en el caso de que este último emita informe considerando que la propuesta de circular normativa remitida no se ajusta a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.*

*Esta Comisión es un medio de comunicación interno entre entidades administrativas (el Ministerio y la CNMC) que interviene exclusivamente en el proceso de elaboración de unas circulares de la CNMC muy concretas, las referidas al régimen económico del gas y la electricidad. Si bien esta comisión trata de alcanzar un acuerdo entre las posiciones de ambos organismos, la potestad normativa la ejerce la CNMC y por tanto la información relativa a la aportación del Ministerio tiene carácter auxiliar o de apoyo a la toma de su decisión final.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12<sup>5</sup>](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de

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

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

*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. Primeramente, deben hacerse una serie de precisiones relativas a la forma y contenido que debe tener el acto administrativo por el que se debe dar respuesta a una solicitud de acceso a la información pública.

El artículo 20 de la LTAIBG, señala lo siguiente:

*1. 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.*

*2. 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. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2.*

*3. Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.*

*4. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

*5. Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24.*

*6. El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.*

Por lo tanto, las contestaciones en materia de acceso a la información pública- normativa que ampara la solicitud de información tal y como indican expresamente los solicitantes- al finalizar un procedimiento administrativo iniciado a instancias de interesado deben tener la forma de Resolución y, por ello, su notificación los contenidos mínimos que cita el artículo 40.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>6</sup>: *Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.*

En el presente caso, la Administración ha omitido algunos de estos requisitos legales, como la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, lo que no ha impedido, no obstante, que sus actuaciones tuvieran validez, al ser convalidadas por las posteriores actuaciones del solicitante, en especial la presentación de la actual reclamación.

4. En atención a las cuestiones controvertidas en el presente expediente, debemos comenzar señalando que, como prevé el [Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero](#)<sup>7</sup>, [de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural](#), *“con carácter previo al inicio de la tramitación de las circulares normativas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Gobierno mediante orden de la Ministra para la Transición Ecológica podrá establecer las orientaciones de política energética que deben ser tenidas en cuenta en la circular que apruebe la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En estos supuestos, y con carácter previo a la aprobación de la circular normativa, el Ministerio para la Transición Ecológica podrá emitir un informe sobre la adecuación de la propuesta a las citadas orientaciones. En caso de suscitarse discrepancias entre las partes, se convocará una Comisión de Cooperación con la finalidad de buscar el entendimiento entre ambas partes. En el caso de que no existan discrepancias o, de existir, se hubiera alcanzado un entendimiento entre las partes, las circulares normativas que apruebe la Comisión Nacional de los Mercados y la*

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

<sup>7</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-315](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-315)

*Competencia indicarán que se adoptan «de acuerdo con las orientaciones de política energética del Ministerio para la Transición Ecológica», en caso contrario, indicarán que se adoptan «oído el Ministerio para la Transición Ecológica».*

*Su artículo 1, señala que “(...) 4. En los casos previstos en el apartado anterior, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia deberá remitir al Ministerio para la Transición Ecológica, con carácter previo a su aprobación, las Circulares referidas junto con una memoria justificativa de las mismas, con una antelación mínima de dos meses a la fecha prevista para su aprobación. En el plazo de un mes desde la remisión de las referidas Circulares, el Ministerio para la Transición Ecológica podrá emitir un informe valorando la adecuación de las Circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas. Si en el informe se estima que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia no ha tenido en cuenta dichas orientaciones generales, se convocará a la Comisión de Cooperación prevista en el artículo siguiente con el objeto de buscar el entendimiento entre ambas partes.*

*5. Lo dispuesto en el apartado anterior también será de aplicación en aquellos casos en los que, no habiéndose adoptado por el Ministerio para la Transición Ecológica orientaciones de política energética en los términos del apartado tercero anterior, así se solicite de manera expresa por el Ministerio durante la tramitación de las Circulares referidas.*

*6. Las Circulares previstas en los apartados 4 y 5 que se aprueben por el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia indicarán si se adoptan «de acuerdo con las orientaciones de política energética del Ministerio para la Transición Ecológica», en caso de conformidad, u «oído el Ministerio para la Transición Ecológica», en caso de discrepancia.”*

El artículo 2 de la norma analizada regula la Comisión de Cooperación entre el Ministerio para la Transición Ecológica y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en los siguientes términos:

*1. La Comisión de Cooperación es un mecanismo de conciliación previa que tendrá por objeto alcanzar una solución consensuada entre la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Ministerio para la Transición Ecológica en el caso de que este último emita informe considerando que la propuesta de Circular normativa remitida no se ajusta a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.*

*También podrá convocarse a la Comisión de Cooperación en los demás supuestos legalmente previstos.*

2. La Comisión de Cooperación estará compuesta por los siguientes miembros:

a) Tres personas en representación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que desempeñen cargos, al menos, con rango de subdirección general.

b) Tres personas en representación de la Secretaría de Estado de Energía, que desempeñen cargos, al menos, con rango de subdirección general o equivalente. Los cargos de las personas que desempeñen la presidencia y la secretaria de la Comisión de Cooperación corresponderán a ambas partes de forma alternativa y rotatoria, con una periodicidad de un año.

Las personas representantes de la Comisión de Cooperación serán nombradas, en cada caso, por el titular del Ministerio para la Transición Ecológica y por la persona que ostente la presidencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, oído el Pleno.

La citada Comisión de Cooperación deberá atender al principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas.

3. Las conclusiones de la citada Comisión se formalizarán en un acta en la que deberán justificarse las posiciones de ambas partes. El acta correspondiente será extendida por el secretario y firmada por todos los asistentes.

5. Por otra parte - con independencia de que las competencias sobre la retribución de las actividades de transporte y distribución de gas y electricidad y de las plantas de gas natural licuado (a excepción de los almacenamientos subterráneos de gas natural), sean de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia - reconoce el propio Ministerio que esta Comisión de Cooperación es un medio de comunicación interno entre entidades administrativas (el Ministerio y la CNMC) que interviene exclusivamente en el proceso de elaboración de unas circulares de la CNMC muy concretas, las referidas al régimen económico del gas y la electricidad.

Dentro de este proceso de colaboración, según prevé el artículo 2.3 del RDL 1/2019, las conclusiones de esta la Comisión de Cooperación se formalizarán en un acta, que justificará las posiciones de ambas partes y que será extendida por el secretario y firmada por todos los asistentes. Precisamente, lo que se está solicitando en el presente procedimiento es el contenido de esas actas, así como de las agendas y demás documentos y contenidos elaborados en su seno, incluyendo cualesquiera informes, estudios y datos.

En primer lugar debemos concluir, por lo tanto, que, puesto que la Comisión de Cooperación está conformada, entre otros, por tres representantes de la Secretaría de Estado de Energía, es innegable que las actas y demás documentos requeridos se encuentran en poder de este órgano, al que se ha remitido correctamente la solicitud de acceso. Y ello con independencia

de que la iniciativa de la elaboración de las circulares regulatorias en el marco de cuya tramitación se convoque la indicada Comisión de Cooperación corresponda a la CNMC y no al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA (actual MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO) y en atención al concepto de información pública previsto en la LTAIBG: *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*

6. Sentado lo anterior, deben analizarse a continuación los límites y las causas de inadmisión que invoca la Administración para no entregar la documentación solicitada. A este respecto, ha de indicarse que, en su respuesta, la Administración no realizaba ningún análisis de la adecuación de la solicitud de información al marco legal de regulación del derecho de acceso a la información que representa la LTAIBG sino que, antes al contrario y como ya hemos indicado, la respuesta se limita a un escrito en el que destaca el carácter interno de la Comisión de Cooperación y al hecho de que la titularidad del expediente normativo corresponde a la CNMC- cuestión que ya hemos analizado en los apartados precedentes.

Es, por lo tanto, en el escrito de alegaciones remitido como consecuencia de la tramitación de la presente reclamación que la Administración plantea los argumentos por los que, a su juicio, la información solicitada ha de ser denegada. Unos argumentos que, por otra parte, se refieren tanto a límites al derecho de acceso como a causas de inadmisión cuya naturaleza y momento procedimental en el que han de aplicarse difieren claramente.

Así, una causa de inadmisión tiene por objeto detectar que una solicitud de información no cumple las condiciones establecidas en la norma para ser tramitada y, por lo tanto, no implica un análisis de fondo del objeto de la solicitud y, en consecuencia, del alcance que eventualmente tendría el acceso a la información requerida. Por el contrario, la aplicación de los límites al acceso, tal y como indica claramente el art. 14 de la LTAIBG en el que se regulan, parte de la premisa de un análisis de la información solicitada y, atendiendo a las circunstancias planteadas en el caso concreto y de forma justificada y proporcionada i) analizar si el acceso solicitado supondría un perjuicio razonable y previsible a algunos de los bienes jurídicos recogidos en el art. 14 de la LTAIBG y ii) comprobar si, a pesar de producirse ese perjuicio, existe un interés superior en el acceso solicitado.

En estos términos se pronuncia el criterio interpretativo nº 2 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG.

7. Comenzando por el análisis de los límites aplicados, señala el Ministerio que *la información solicitada quedaría fuera del derecho de acceso, conforme con lo dispuesto en el artículo*

14.1.h de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que establece que: El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: ... h) Los intereses económicos y comerciales.

Añade también que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece otras limitaciones al derecho de acceso que son de aplicación en este caso, como las dispuestas en el artículo 14.1.k que limita el acceso cuando las informaciones solicitadas afectan a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. No hay que olvidar que la futura Circular no está aprobada todavía y sigue sujeta a un proceso de toma de decisiones, entre las que se encuentra la eventual y futura celebración de la Comisión de Cooperación, en la que se podrían llegar a valorar diferentes alternativas y hacer pública la información de la reunión podría influir en las decisiones a tomar por el órgano competente.

En cuanto al límite de los intereses económicos y comerciales, debemos tener presente el reciente [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)<sup>8</sup>, dictado en función de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG. Este Criterio alcanza las siguientes conclusiones:

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

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

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

---

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios/1-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si nos atenemos a lo argumentado por la Administración, podemos que concluir que no ha quedado demostrada la producción de un daño, que el mismo sea indubitado y concreto, sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Antes al contrario, la Administración únicamente invoca el límite que a su juicio ha de ser aplicado, contrariamente a lo señalado por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el marco de un recurso de casación y en el que se razona 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.” (...)*

*“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales ), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas*

*en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que 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.*

*Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”*

Por lo expuesto, no resulta de aplicación al presente caso el límite citado.

8. Alega también la Administración que es de aplicación el artículo 14.1.k), que limita el acceso cuando las informaciones solicitadas afectan a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

A este respecto, además de recordar el criterio interpretativo aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, según el cual el análisis de la aplicación de un límite al acceso debe en primer lugar determinar la existencia de un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable, así como tener en cuenta una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto así como la posible existencia de un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público). Conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los Tribunales de justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- 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 concurran 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: *"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 aqulitado 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 concurran 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 (...)"*.

Igualmente, destacamos la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, de la Audiencia Nacional, de fecha 25 de junio de 2019, dictada en el Recurso de Apelación 8/2019, que define el concepto de confidencialidad en los siguientes términos: *"No toda la información recabada por la autoridad supervisora puede considerarse información confidencial (...) En este sentido se ha pronunciado la STJUE de 19 de junio del 2018 (C-15/16), que si bien interpreta el artículo 54, apartado 1º, de la Directiva 2004/39/CE, relativa a los mercados de instrumentos financieros, el artículo 76 de la Directiva 2014/65/UE no es sino fiel trasunto del texto anterior. Según el tribunal europeo la directiva "debe interpretarse en el sentido de que no toda la información relativa a la empresa supervisada que fue comunicada por esta a la autoridad competente ni todas las declaraciones de dicha autoridad que figuren en el expediente de supervisión de que se trate, incluida su correspondencia con otros servicios, constituyen incondicionalmente información confidencial, cubierta, por tanto, por la obligación de guardar el secreto profesional que establece dicha disposición. Esta calificación se aplica a la información en poder de las autoridades designadas por los Estados miembros para desempeñar las funciones previstas por dicha Directiva que, en primer lugar, no tenga carácter público y cuya divulgación, en segundo lugar, pueda perjudicar los intereses de la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o de terceros, o también el correcto funcionamiento del sistema de control de las actividades de las empresas de inversión..."*.

*Por tanto, la jurisprudencia europea define lo que es información confidencial de acuerdo con estas características: 1) la que no tiene carácter público 2) información cuya divulgación pueda perjudicar: a) los intereses de las personas físicas o jurídicas que hayan facilitado la información b) el correcto funcionamiento del sistema de control de las actividades de las empresas de servicios de inversión 3) el transcurso del tiempo determina la pérdida del carácter confidencial de la información."*

9. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene un criterio claro y definido que considera que la LTAIBG ampara el acceso a las actas de los órganos colegiados de dirección de Organismos y entidades públicas en la medida en que sus decisiones tienen incidencia en el ejercicio de funciones públicas y, por lo tanto, su conocimiento entronca con la finalidad de la norma, expresada en su Preámbulo: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. 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.*

Respecto al acceso a las actas de Autoridades Portuarias, se señala, por todas la [R/0033/2018](#)<sup>9</sup>, en el que se indicaba que ***Debe volver a recordarse la importancia con el principio de transparencia de la actuación pública y de rendición de cuentas por las decisiones de los organismos públicos, de conocer los asuntos que son tratados por sus órganos de dirección así como de los acuerdos alcanzados por los mismos, incluidas las justificaciones de dichos acuerdos. Es, en definitiva, esta cuestión la que se dirime en este caso y la que debe tenerse en cuenta, a nuestro juicio, a la hora de resolver esta reclamación. En efecto, la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos a conocer el funcionamiento de los sujetos obligados por la misma, a saber de sus actuaciones y a exigir la rendición de cuentas por la misma. En atención a ello, las restricciones a las mismas deben ser proporcionadas y debidamente justificadas y en ningún caso, genéricas.***

Cabe también traer a colación la reclamación con nº de expediente R/0217/2017, sobre las actas del Pleno de la CNMC donde se señalaba que, si bien en la página web de la CNMC se publicaban los acuerdos adoptados conjuntamente con los votos particulares, ***“debe tenerse en cuenta que el conocimiento de los asuntos a tratar, unido a los acuerdos finalmente alcanzados, entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso a la información como eje de toda acción política”***.

Asimismo, también nos hemos pronunciado sobre el acceso a actas de corporaciones de Derecho Público. En este sentido, se señalan los procedimientos R/0066/2018 o R/0293/2018, sobre accesos a actas de comunidades de regantes.

---

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

Este criterio ha sido avalado por los Tribunales de Justicia, si bien con ciertos matices. Así, la reciente Sentencia 81/2019, de 22 de julio de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, que revisa el asunto del acceso a las actas del Consejo de Administración de CRTVE, señala lo siguiente: *“El conocimiento de los asuntos a tratar por el órgano colegiado, no puede entenderse que afecte a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y entronca con el escrutinio a los responsables públicos, al que se alude en el Preámbulo de la LTAIBG.”(...)* *“En la Resolución de 8 de marzo de 2017, el CTBG se pronuncia sobre la solicitud de acceso a las actas del Consejo de Administración de una Sociedad Estatal, habiéndose invocado el límite previsto en el artículo 14.1 k), y resuelve en el sentido de estimar la información solicitada pero eliminando la “identidad de la persona de la que provengan las manifestaciones vertidas en la reunión de la que se levanta acta”.*

*En el punto 7 de los fundamentos jurídicos, la Resolución del CTBG dice: “En base al contenido de las actas, conforme al precitado artículo 97 del Reglamento del Registro Mercantil, se puede concluir que podrían quedar incluidos bajo este límite las intervenciones cuya constancia en el acta se haya solicitado por alguno de los presentes o la identificación de quién ha votado en contra de los acuerdos adoptados, puesto que su divulgación sí puede condicionar los futuros planteamientos y posturas individuales de los intervinientes en el momento de adoptar decisiones. Las intervenciones a título particular que quedan reflejadas en las actas, tanto a favor como en contra de una determinada decisión, podrían quedar limitadas al conocimiento público, pero ello no impide el conocimiento del acuerdo social final, que es el que realmente va a condicionar las posteriores actuaciones de la Sociedad. Estando, pues, afectada parcialmente esta documentación por el límite del artículo 14.1 k), debe facilitarse la parte de la documentación que no se ve afectada por el mismo, conforme señala el artículo 16 de la LTAIBG que regula el acceso parcial a la información solicitada. Por lo tanto, puede darse la información solicitada, pero eliminando la identidad de la persona de la que provengan las manifestaciones vertidas en la reunión de la que se levanta acta o el voto reflejado en la misma. En consecuencia, procede estimar parcialmente la Reclamación en este punto concreto”.*

Asimismo, la más reciente Sentencia en Apelación de la Audiencia Nacional, de fecha 18 de noviembre de 2019, señala que *“Este Tribunal al examinar la información que debe ofrecerse al solicitante se ve en la obligación de distinguir entre el acta y el acuerdo, diferencia que entendemos no solo terminológica, sino también de contenido.*

*Un acta o el acta de un órgano colegiado, como lo es el Consejo de Administración de la APC, además de los puntos del día viene a reflejar opiniones, el contenido de las deliberaciones, lo cual puede ser objeto, incluso de grabación, y no solo los puntos del orden del día y las*

*cuestiones acordadas. Por el contrario, el acuerdo refleja la decisión colegiada que se ha tomado en esa reunión del Consejo de Administración. Por lo que debemos, también dejar claro, que en ningún momento se puede ofrecer al solicitante esa información referida a las deliberaciones u opiniones vertidas en la reunión del Consejo de Administración en cuestión, que tienen un carácter reservado.”*

Entendemos, por lo tanto, que la Audiencia Nacional hace suya la argumentación recogida en la Sentencia 81/2019 y entiende que debe sustraerse del acceso por parte del solicitante a las deliberaciones mantenidas, vinculadas por lo tanto al conocimiento de la identidad de los intervinientes, tal y como figura en las actas y no, en consecuencia, a los acuerdos alcanzados en las reuniones mantenidas, figuren o no en esas actas.

10. No obstante, en todos los precedentes señalados nos encontramos frente al acceso a actas-entendidas como el documento en el que se recogen los acuerdos adoptados por el órgano colegiado- en la medida en que las mismas contienen decisiones de naturaleza pública y, por lo tanto con efectos *ad extra*. En este sentido, es el conocimiento de la decisión pública adoptada, su motivación y, en consecuencia, la rendición de cuentas por la misma, la finalidad que quedaría garantizada con el acceso solicitado y que se correspondería con la ratio iuris que recoge la norma en su Preámbulo, tal y como hemos señalado.

Estas circunstancias no se dan a nuestro juicio en el presente supuesto. En efecto, nos parece determinante el hecho de que la tramitación de la circular para cuyo análisis se ha convocado las reuniones de la Comisión de Coordinación aún no ha finalizado y, por lo tanto, que en el seno de dicho órgano se estén debatiendo cuestiones que aún no se han formalizado en una decisión cuyo conocimiento anticipado- más por parte de entidades afectadas directamente por la normativa en tramitación, circunstancia que a nuestro juicio no puede dejarse de lado- podría, a nuestro juicio, perjudicar de forma razonable y no meramente hipotética, el desarrollo del proceso de toma de decisiones.

Es decir, no podemos concluir que estemos ante un supuesto de rendición de cuentas por la actuación pública, ya que la misma aún no se ha producido, sino que el hecho de que el proceso de adopción de la decisión pública aún se encuentre inconcluso, determina que el conocimiento previo de la documentación que ampara o pudiera amparar la misma, o que al menos hubiera sido objeto de análisis y discusión para su adopción, perjudicaría el correcto desarrollo del proceso.

Asimismo, teniendo en cuenta la presencia de un límite al acceso, cuya aplicación consideramos correcta, entendemos que no existe un interés superior que, en el actual momento de la tramitación, pudiera avalar el acceso a la información solicitada. Y ello sin perjuicio de que, tal y como hemos señalado en apartados precedentes, la postura de este

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha sido reiteradamente favorable al acceso a las actas de órganos administrativos como instrumento para el control y la rendición de cuentas por la actuación pública.

En consecuencia, por todos los argumentos que anteceden, consideramos que la presente reclamación ha de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] NORTEGAS ENERGÍA DISTRIBUCIÓN, SAU), con entrada el 15 de noviembre de 2019, contra la resolución del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, actual MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO, de fecha 14 de octubre de 2019.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>10</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>11</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>12</sup>](#).

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>