



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-008474

N/REF: R/0460/2016

FECHA: 23 de enero de 2017

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 27 de octubre de 2016, 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 [REDACTED] [REDACTED] presentó, mediante escrito de fecha 5 de septiembre de 2016, solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN en la que se interesaba por la siguiente información:

El texto del documento del acuerdo de diálogo político y cooperación que La Habana y Bruselas firmado el 11 de marzo de 2016 los Jefes Negociadores de la Unión Europea y Cuba, Christian Leffler, Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Globales del Servicio Europeo de Acción Exterior, y Abelardo Moreno Fernández, Viceministro cubano de Relaciones Exteriores (http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160311_01_es.htm)

Me gustaría clarificar que pido acceso al documento con el texto firmado el 11 de marzo que según el Servicio Europeo de Acción Exterior la firma de este documento supone "la conclusión de las negociaciones de ese importante documento. Y que "Ambas Partes expresaron satisfacción por los resultados del proceso de negociación del Acuerdo"

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante resolución de 26 de septiembre, la D.G. DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS COMUNES Y DE ASUNTOS GENERALES DE LA UNIÓN EUROPEA comunicó a la solicitante lo siguiente:

En la Declaración Conjunta de 11 de marzo de 2016 en ocasión de la inicialización del acuerdo de diálogo político y cooperación Cuba-UE, se indica que el texto del acuerdo está rubricado, de modo que no ha sido firmado y no es público. El texto remitido a los Estados miembros está aún pendiente de rúbrica y tiene, por tanto, de acuerdo con la reglamentación europea, carácter restringido.

La Declaración Conjunta puede consultarse en el enlace siguiente: <https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/3719/initialing-ceremony-of-the-political-dialogue-and-cooperation-agreement-between-cuba-and-the-european-union> en. Por lo anteriormente expuesto, este centro directivo opina que no procede dar acceso al Texto solicitado.

3. El 27 de octubre de 2016, tiene entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno reclamación presentada por [REDACTED] de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, contra la mencionada resolución al entender que

El Ministerio de Asuntos Exteriores no ha actuado conforme a la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno puesto que:

1. Ha denegado acceso a la información solicitada sin aludir el amparo y preceptos legales de dicha denegación. No se justifica la resolución en ninguno de las excepciones en las que el derecho de acceso a información podrá ser limitado establecidas en el artículo 14, tampoco alude a las posibles causas de inadmisión que establece la Ley 19/2013 en su artículo 18.

La resolución se limita a afirmar que el texto del acuerdo está rubricado, de modo que no ha sido firmado y no es público. El texto remitido a los Estados Miembros está aún pendiente de rúbrica y tiene, por tanto, de acuerdo con la reglamentación europea, carácter restringido.

Sin embargo, el Ministerio de Asuntos Exteriores no menciona la reglamentación europea en cuestión en la que basa sus argumentos.

2. El Ministerio de Asuntos exteriores tampoco aplica en su resolución el precepto establecido en el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 que establece que 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.

Esta falta de mención al marco legal y regulatorio en el que se basa la denegación de acceso a información, así como la ausencia de motivación y justificación sobre el perjuicio que el acceso al texto podría causar a otros intereses legítimos ponderados respecto al interés público, no sólo contraviene la Ley 19/2013 sino que limita mi capacidad a la hora de argumentar la necesidad de disponer de acceso a la información en la presente reclamación.

Quiero dejar constancia que en la propia solicitud de acceso a información se aludía al indudable interés público para poder participar en dicho proceso aspecto que está en línea tanto con el preámbulo de la Ley 19/2013 como con el artículo 13 de la mencionada Ley.



4. El 28 de octubre de 2016, el Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN para que formulara las alegaciones que considerase oportunas, las cuales tuvieron entrada el 15 de noviembre de 2016 y en las que se indicaba lo siguiente:

A este respecto hay que tener en cuenta que, aunque se trata de una solicitud de acceso a una documentación dirigida al Estado español, esta se encuentra integrada en un proceso de negociación de la Unión Europea.

Por consiguiente, conforme con la disposición adicional primera de la ley 19/2013 que establece que "se regirán por su normativa específica... aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información", la interesada tenía a su disposición la vía que le permite el Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

En su criterio de denegación de acceso a la documentación solicitada, esta Dirección General ha aplicado la normativa europea recogida en el Reglamento 1049/2001, que establece en su artículo 4 que las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de... el interés público... por lo que respecta a las relaciones internacionales.

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.



3. Según la descripción de los hechos desarrollada en los Antecedentes de la presente resolución, en el caso que nos ocupa, la Administración deniega la información solicitada, en concreto, el texto del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado entre la Unión Europea y Cuba por entender que, en el momento de la solicitud, el Acuerdo remitido a los Estados miembros estaba tan sólo rubricado pero no aún firmado y que hasta que dicha circunstancia no se produjera, su contenido no podía hacerse público.

Posteriormente, y ya en vía de reclamación, la Administración argumenta que, al tratarse de un documento enmarcado en un procedimiento llevado a cabo por la Unión Europea, sería de aplicación el reglamento 1049/2001 *del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* y, en consecuencia, de la disposición adicional primera, apartado 2 de la LTAIBG que dispone que

2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

4. En primer lugar, conviene aclarar que cuando la solicitud fue presentada, la información solicitada estaba en poder del Departamento al que la misma iba dirigida, ya que el propio MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN indicó en su respuesta que *El texto remitido a los Estados miembros está aún pendiente de rúbrica*, situación que justificaba que no pudiera hacerse público.

Esto es, se trataba de información pública según la definición que de la misma contiene el artículo 13 de la LTAIBG antes transcrito. Por lo tanto, y siguiendo esta conclusión, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, en su respuesta a la solicitud, debiera haber inadmitido la misma al entender que se trataría de un supuesto de aplicación de normativa específica según la disposición adicional primera o, en su caso, haber denegado la información en aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG, sobre todo teniendo en cuenta que el límite del reglamento 1049/2001 que entiende aplicable en su escrito de alegaciones- perjuicio a las relaciones exteriores- también viene recogido en la LTAIBG.

No obstante, el mencionado Departamento no motivó debidamente su denegación, más allá de la mención a una serie de formalidades cuya implicación práctica no debe asumirse sea conocida por la interesada, incumpliendo por lo tanto lo dispuesto en la LTAIBG.

5. En cuanto a la aplicación de la disposición adicional primera, apartado segundo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó en 2015 un criterio interpretativo (CI/0008/2015) al respecto en el que indicaba lo siguiente:



- I. *La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.*

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

- II. *Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.*

En el caso que nos ocupa, este Consejo de Transparencia está de acuerdo en que el Reglamento 1049/2001 antes mencionado sí constituye un régimen específico en materia de acceso, en este caso referido a información que obre en



poder del Parlamento Europeo, la Comisión Europea o el Consejo de la Unión Europea. Pero no es menos cierto que la información solicitada se encontraba en poder de la Administración Española y, concretamente, del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, tal y como queda acreditado por

- La autorización de la firma del Acuerdo acordada por el Consejo de Ministros el 2 de diciembre de 2016, autorización que no podría haberse llevado a cabo sin el conocimiento del texto:

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/021216-enlacecuba.aspx>

- Y por las noticias publicadas por el propio Departamento sobre la firma del Acuerdo:

http://www.exteriores.gob.es/Portal/fr/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20161212_MINISTERIO6.aspx

Estas circunstancias nos llevarían a concluir que la información solicitada, al encontrarse en poder de un órgano sujeto a la LTAIBG en el momento de la solicitud, debe ser considerada información pública en aplicación del artículo 13 de la LTAIBG que, por lo tanto, es de plena aplicación.

6. Por otro lado, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha realizado una búsqueda de la información que se solicita, que, con fecha 25 de noviembre de 2016, es pública en todos los idiomas oficiales de la UE en la web institucional del Consejo de la Unión Europea, tal y como puede comprobarse en el siguiente enlace

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12504-2016-INIT/es/pdf>

Es decir, si bien la firma del Acuerdo se produjo el 12 de diciembre de 2016, la versión final del mismo es de fecha 25 de noviembre. Esto es, anterior a la propia firma del Acuerdo y pocos días después de que el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN remitiera sus alegaciones reforzando la argumentación de la denegación.

Destaca, además de la visión escasamente favorable a la interesada, toda vez que el Ministerio podría al menos haber informado de la fecha fijada para la firma del Acuerdo e incluso del hecho de que el documento iba a hacerse público a instancias del Consejo, que de todas las noticias oficiales analizadas por este Consejo de Transparencia acerca de la firma del documento, algunas explicando partes del mismo, ninguna incluía el texto del mismo. Este hecho, a nuestro juicio, no puede ser considerado una buena práctica a los efectos de cumplir con el principio de transparencia en el proceso de adopción de decisiones, toda vez que no permite a los ciudadanos comprobar los términos de un Acuerdo con el que su propio país se ha comprometido y que tiene consecuencias en la actuación de la organización supranacional a la que España pertenece, la Unión Europea.



7. Por todo lo anterior, y toda vez que la información, si bien pública en internet, no ha sido suministrada directamente a la interesada, procede estimar la presente reclamación, reconociendo el derecho de ésta a acceder a la misma. Por ello, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES y DE COOPERACIÓN debe proporcionar a la reclamante:

- El texto de Acuerdo de diálogo político y cooperación firmado entre la Unión Europea y Cuba

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 27 de octubre de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES y DE COOPERACIÓN, de fecha 26 de septiembre de 2016.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES y DE COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 5 días, remita a la interesada la información solicitada y referenciada en el fundamento jurídico nº 7.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES y DE COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo de 5 días, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información suministrada al reclamante en cumplimiento del apartado anterior.

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.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez