



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 892/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: Estudio y recomendaciones sobre buenas prácticas agrarias, art.18.1.a) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 11 de marzo de 2025 el reclamante solicitó, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Acceder al estudio sobre códigos de buenas prácticas vigentes y su eficacia y conocer las recomendaciones dirigidas a las comunidades autónomas para la revisión de los citados códigos de buenas prácticas agrarias (art.5 RD 47-2022, de 18 de enero)».

2. Mediante resolución de 10 de abril de 2025 el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN acuerda lo siguiente:

«Analizada la solicitud, esta Dirección General considera que procede inadmitir al acceso a la información solicitada, en aplicación del artículo 18.1.a) de la LTAIPBG,

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



relativa información que esté en curso de elaboración o de publicación general, con los detalles que se explican a continuación:

El Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios, incluye entre sus objetivos, el “evitar la contaminación de las aguas, de forma particular prevenir y reducir la contaminación de aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas, causada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de esta clase” (artículo 1.2.f).

De hecho, muchas de las medidas a incluir de forma obligatoria en los códigos de buenas prácticas agrarias se encuentran entre las disposiciones del real decreto, de forma que pueden considerarse la línea de base sobre la que las comunidades autónomas pueden establecer sus programas de actuación. Para la puesta en marcha de este real decreto y la necesaria coordinación con las autoridades autonómicas competentes para ello, se están desarrollando varias tareas. Se pueden citar: el estudio pormenorizado de los códigos de buenas prácticas autonómicos y el análisis de las medidas; la interpretación de obligaciones; la flexibilización de requisitos o el retraso en su efectividad o la corrección de errores. Estas últimas implican producción normativa que se traduce en dos reales decretos de modificación ya publicados y un tercero en tramitación.

De forma adicional, se está trabajando en el cumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 14 de marzo de 2024, en el asunto C-576/22.

Es necesario tener en cuenta las interpretaciones de la Comisión Europea al respecto a la hora de plantear recomendaciones a las CCAA para la revisión de los códigos.

Paralelamente, en el seno de la Mesa Nacional de Regadío y partiendo del primer análisis realizado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se consideró apropiado crear un Grupo de estudio_sobre los códigos de buenas prácticas agrícolas vigentes y de su eficacia, que se encuentra actualmente preparando las bases del citado estudio al objeto de que éste se elabore en total colaboración con las comunidades autónomas, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, incluyendo las autoridades de cuenca involucradas en el seguimiento de la calidad de las aguas, asociaciones de regantes y usuarios de aguas subterráneas y organizaciones profesionales agrarias, posibilitando, así, dar cumplimiento al artículo 5 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por



los nitratos procedentes de fuentes agrarias, y de acuerdo con las funciones de cooperación previstas para este órgano en el artículo 3.j) del Real Decreto 854/2022, de 11 de octubre, por el que se crean la Mesa Nacional del Regadío y el Observatorio de la Sostenibilidad del Regadío.

Por tanto, esta Dirección General considera que lo solicitado responde a información que se encuentra, todavía, en proceso de elaboración, por lo que se encuentra amparada por el artículo 18.1.a) de la LTAIBG, y, por tanto, en el momento actual se inadmite el acceso a la información. (...)»

3. Mediante escrito registrado el 27 de abril de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que puso de manifiesto lo siguiente:

«Conforme al artículo 5.2 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, "(e)n el plazo de dos años desde la entrada en vigor de este real decreto, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación publicará un estudio de los códigos de buenas prácticas vigentes y de su eficacia". La entrada en vigor del Real Decreto se produjo el 21 de enero de 2022. La Directora General de Producciones y Mercados Agrarios menciona en su respuesta a mi solicitud de información la existencia de un "primer análisis realizado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (sobre los códigos de buenas prácticas agrícolas vigentes y de su eficacia)". La Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Departamento de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, indica que debe realizarse una interpretación restrictiva de esta excepción (que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración) y recuerda que "la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2003 declaró que la existencia de un plan en tramitación no obsta para que pueda facilitarse información sobre las actuaciones ya realizadas en el curso del mismo que sean ciertas y existentes". El "primer análisis realizado por el Ministerio es un documento que existe y tiene sustantividad propia no dependiente de actuación posterior. El hecho de que se esté analizado y contrastado en el seno de un Grupo de Estudio no le priva de existencia como tal, pues este análisis podrá dar lugar a otro documento distinto, siendo este segundo documento el que,

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



actualmente, se encuentra en curso de elaboración. Considero por tanto que la resolución de mi petición no resulta conforme a Derecho»

4. Con fecha 29 de abril de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 21 de mayo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) Analizada la reclamación, se informa que, a juicio de esta unidad, la reclamación debe ser desestimada por los siguientes motivos:

Con precedentes claros en el artículo 4.1.d) de la Directiva 2003/4 de 28 de enero, de Acceso del público a la información medioambiental y 13.1.d) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la información, Participación pública y Acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el artículo 18.1.a) de la LTAIBG recoge, como fundamento de una posible inadmisión de la solicitud de acceso, el hecho de que la información requerida se encuentre “en curso de elaboración o de publicación general”.

Profundizando en ella contamos con la interpretación efectuada por el CTBG que estima que esta causa de inadmisión concurre en los supuestos “en que no se puede proporcionar la información porque materialmente no se tiene” en “el momento exacto en el que la solicitud es presentada”, al “estar elaborándose”, “en proceso de creación”, de tal manera que podrá ser accesible cuando éste culmine en un plazo de tiempo más o menos próximo; es, en términos doctrinales, “la información que no ha adquirido la forma definitiva que la dota de aptitud para ser cabalmente comprendida”, como es el caso que nos ocupa en el que el borrador sobre el que se está trabajando no cuenta todavía con todos sus elementos, y los que se muestran son todavía provisionales encontrándose sujetos a desarrollo, verificación y ratificación posterior por tratarse de una primera toma de contacto y de información.

Conviene advertir sobre la imposibilidad, ya expresada por algunos organismos de transparencia, de mantener una interpretación sobre esta causa de inadmisión que haga equivaler “información que esté en curso de elaboración con procedimiento no terminado”, toda vez que el hecho de que éste “no haya finalizado no implica que no existan documentos integrantes del expediente correspondiente que ya se encuentren elaborados y respecto a los cuales, por tanto, no concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG”. En otros términos, “una

R CTBG

Número: 2025-0996 Fecha: 01/09/2025



interpretación literal de la norma indica que lo que debe estar en fase de elaboración o publicación es la información o documentación que se solicite, no el procedimiento dentro del cual se encuentra la misma” como es el caso del documento solicitado, borrador sin datos concluyentes sino información indicativa o indiciaria sobre el cual se está trabajando activamente en la actualidad.

Respecto de la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG (que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes «[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general»), el Consejo ya ha señalado en varias ocasiones —por todas, R CTBG 152/2023, de 13 de marzo, 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» En definitiva, la causa invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase de elaboración o en curso de publicación, que coincide con la situación de la información solicitada puesto que en el estado actual su contenido no reúne las condiciones necesarias para desempeñar su objetivo ni ser adecuadamente interpretada.

Entiende esta unidad que el documento solicitado no existe como tal, ya que el análisis preliminar que menciona el reclamante carece de los elementos formales y de contenido imprescindibles, de ahí que se encuentre como texto inicial en pleno desarrollo y modificación, y, por tanto, sin finalizar.

Respecto a la afirmación emitida por el solicitante: el hecho de que se esté analizado y contrastado en el seno de un Grupo de Estudio no le priva de existencia como tal, pues este análisis podrá dar lugar a otro documento distinto, siendo este segundo documento el que, actualmente, se encuentra en curso de elaboración, no coincide con la realidad puesto que el trabajo que se está realizando en el Grupo de estudio sobre los códigos de buenas prácticas agrícolas vigentes y de su eficacia, tiene como objetivo desarrollar y perfeccionar ese documento inconcluso de acuerdo con las Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources de la Comisión Europea.



El derecho a la información no incluye el derecho del interesado obtener cualquier documento que no se encuentre dotado de sustantividad y esencia propia, sino a recibirlo cuando esté concluido y publicado, cuando esté disponible, finalizando en ese punto la correlativa obligación de la Administración.

Consecuentemente, de acuerdo a como se expuso en la resolución de esta unidad, se solicita que la reclamación deba ser desestimada, considerando que lo solicitado responde a información que se encuentra, todavía, en proceso de elaboración o de publicación general, por lo que se encuentra amparada por el artículo 18.1.a) de la LTAIBG, y, por tanto, en el momento actual, se reitera la inadmisión al acceso a la información, al no tener la misma la consideración de información pública, en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG, al no existir por no haber sido completada».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



“pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa al estudio sobre códigos de buenas prácticas agrarias.
4. El Ministerio dictó resolución expresa en plazo inadmitiendo la solicitud al amparo de lo preceptuado en el artículo 18.1.a) LTAIBG. Disconforme con el contenido de la resolución el solicitante interpuso reclamación ante el Consejo esgrimiendo las razones que, a su juicio, justificaban la inexistencia de la alegada causa de inadmisión y exigiendo la entrega de la información. En fase de alegaciones el Ministerio se ratificó en el contenido y la justificación de su resolución.
5. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar la efectiva aplicación al supuesto de hecho de la causa de inadmisión invocada en la resolución recurrida, esto es, tratarse de información que está en curso de elaboración o publicación general (artículo 18.1.a) LTAIBG.

El examen ha de partir de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de que *«[l]a 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»*.—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

En consecuencia, *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* —SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

Por lo que concierne específicamente a la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, este Consejo ha señalado en varias ocasiones —por todas, R CTBG



152/2023, de 13 de marzo—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».

La causa invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que va a estarlo próximamente; en suma, que está todavía en fase de elaboración o en curso de publicación porque se está generando y, por ello no puede ser proporcionada en el momento en que se da respuesta a la solicitud. Se destaca, así, que son circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.

De lo anterior se desprende que, como muchas veces se ha expuesto, no cabe confundir información en elaboración con expediente en tramitación. Una cosa es que la información se encuentre en elaboración y que, por ello, no esté disponible y no pueda proporcionarse en el momento en que se da respuesta —circunstancia que no está llamada a prolongarse en el tiempo, sino que finalizará con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación—, y otra muy distinta que lo inconcluso sea el expediente porque se halle en tramitación. En este segundo caso no es dable aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG para denegar el acceso a aquellos documentos terminados o perfeccionados que formen parte de un expediente inconcluso (salvo que resulte aplicable algún límite legal, lo que deberá justificarse debidamente).

A juicio de este Consejo, en el presente caso, el Ministerio ha justificado de forma clara, suficiente y detallada las razones por las cuales la información solicitada no constituye en el momento de la solicitud información pública existente -conforme al artículo 13 LTAIBG- y por tanto ya elaborada, sino al contrario, que la misma aún se encuentra en fase de elaboración.

6. En consecuencia, procede desestimar la reclamación, sin perjuicio de que, como viene siendo habitual en estos casos, debe recordarse que la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG no se prolonga indefinidamente en el tiempo, de modo que su validez y eficacia queda limitada en el momento en que la información sea



elaborada, a partir del cual la Administración puede y debe facilitar la información solicitada al interesado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>