



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 1357/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

Información solicitada: Informes observadores almadrabas.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 14 de julio de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, 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:

«Habiendome dirigido a ICCAT Secretaria y ésta me deriva con la pregunta a MARE-BFT@ec.europa.eu y estos a su vez me derivan a su Ministerio indicando: Los informes elaborados por los observadores regionales no están disponibles para su descarga en ninguna plataforma informática de la Comisión de la UE, ni están disponibles públicamente en ningún otro lugar. Para consultar el acceso a estos

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



informes, le recomiendo que se comuniquen directamente con la Administración Pesquera Española.

Solicita: Los Informes de los últimos 4 años que realizan los observadores de las almadrabas en Conil-Zahara-Barbate-Tarifa.»

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 26 de julio de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG.
4. Con fecha 26 de julio de 2024, 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 20 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) La Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT por sus siglas en inglés) es una organización pesquera intergubernamental responsable de la conservación de los túnidos y especies afines en el océano Atlántico y mares adyacentes. ICCAT, basándose en pruebas científicas, puede formular recomendaciones destinadas a mantener las poblaciones de túnidos y especies afines que pueden capturarse en la zona del Convenio en niveles que permitan la captura máxima sostenible.

La Recomendación 22-08, en su párrafo 95, establece la obligación de las Partes contratantes y Partes, Entidades o Entidades pesqueras no contratantes colaboradoras (CPC), de garantizar que observadores, provistos de un documento oficial de identificación, sean asignados a los buques que enarbolan su pabellón y a las almadrabas bajo su jurisdicción que estén activas en la pesquería de atún rojo, alcanzado unas tasas de cobertura mínimas.

En este sentido, la Recomendación señala en su párrafo 98 que los datos y la información recopilados en el marco de los programas de observadores de cada CPC serán facilitados a su Comité Permanente de Investigación y Estadísticas

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



(SCRS) y a la Comisión Europea, según proceda, teniendo en cuenta los requisitos de confidencialidad de las CPC.

De esta previsión se infiere que la información no publicada en la web de ICCAT y relativa a la observación de las partes contratantes, como ocurre en el presente caso, es confidencial.

Los informes de observación en los que se reflejan las observaciones y que son objeto de la solicitud de transparencia, son financiados por las empresas que explotan la actividad. El resultado de los mismos se traslada a la Secretaría General de Pesca, que completa un formulario con información de interés general para su posterior publicación en la web de ICCAT, que se pone a disposición de cualquier interesado. Por todo ello, el procedimiento en su totalidad está dirigido a depurar el contenido subjetivo de los informes y dar traslado de la información objetiva que se recoge en el correspondiente formulario.

Es decir, lo que se remite a ICCAT no es el informe privado, sino el resultado de su tratamiento.

Por todo ello, procedería inadmitir la solicitud de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, que permite inadmitir a trámite las solicitudes: 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 Criterio interpretativo 6/2015 del CTBG concreta que la causa de inadmisión procede ante información en la que concurra, entre otras, algunas circunstancias que se dan en el presente supuesto.

En primer lugar, el informe de observación contiene opiniones y valoraciones personales del observador sobre el programa de observación (incluyendo, entre otros, el trato que ha recibido por parte de los almadraberos y la empresa de la que se trate). Además, este informe, que financia dicha empresa, no tiene consideración de final y sí preparatorio de la obligación que tiene el Estado español (en este caso, a través de la Secretaría General de Pesca) de cumplimentar un formulario en los términos establecidos por ICCAT que después es objeto de publicidad activa en la página web de la organización. En ningún caso, además, dicho informe se incorpora como motivación de la decisión final.



Se trata, en definitiva, de un informe cuyas cuestiones objetivas se recogen en el formulario remitido a ICCAT y que está a disposición de cualquier interesado de manera pública en la página web, en tanto en cuanto no hace falta solicitarlo.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se solicita desestimar la reclamación, dado que transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se hubiera dictado y notificado resolución expresa, la solicitud se entendió desestimada, de acuerdo con el artículo 20.4 de la LTAIBG. Conforme a lo razonado en el presente escrito, no existe más documentación que aportar por parte de este Departamento.»

5. El 21 de agosto de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 31 de agosto de 2024 en el que señala:

«Alegación 1

La administración pública debe estar a disposición de la ciudadanía, así justificado por la Constitución española que manifiesta que las instituciones públicas han de estar orientadas al servicio objetivo del interés general (artículo 103 y 106) y en la Carta de los derechos fundamentales de la UE artículo 41 “El derecho a una buena administración”. En el Estado social y democrático de Derecho el ciudadano ocupa una posición central en el sistema de Derecho Administrativo y el derecho fundamental significa, que, entre otras cosas, las Autoridades Públicas deben resolver los asuntos públicos objetivamente, con equidad y en plazo razonable. Adquiere así, el derecho administrativo un compromiso especial con la mejora de las condiciones de vida de la población.

Considerando que nuestra solicitud a información correspondiente a los últimos 4 años que realizan los observadores de las almadrabas en Conil-Zahara-Barbate-Tarifa:

a) proviene de una solicitud que primero se dirige a la ICCAT secretaria, quienes derivan a MAREBFT@ec.europa.eu, quienes a su vez recomiendan que nos comuniquemos directamente con la Administración Pesquera Española, presupone la existencia de dicha información, que MAPA no está dispuesta a entregar.

b) la fecha de solicitud es del 14 de julio 2023, lo que demuestra la no aplicación de plazos razonables, pudiéndonos preguntar, ¿Por qué no ha dado esta contestación hace un año? Con lo que volvemos a a)

Alegación 2



Como bien cita la administración alegante, la ICCAT es una Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT por sus siglas en inglés) es una organización pesquera intergubernamental responsable de la conservación de los túnidos y especies afines en el océano Atlántico y mares adyacentes basándose en pruebas científicas, puede formular recomendaciones destinadas a mantener las poblaciones de túnidos y especies afines que pueden capturarse en la zona del Convenio en niveles que permitan la captura máxima sostenible.

ICCAT, es una organización pesquera intergubernamental y su personal percibe sus sueldos de las Naciones Unidas, por medio de la Comisión de la Función Pública Internacional, encontrándose fuertemente subvencionadas por Fondos europeos – Fondos públicos, para sus investigaciones. (...)

La ciudadanía, no solo financia dichos sueldos e investigaciones, por lo cual ya tiene derechos adquiridos, sino que tiene el derecho a recibir la información como “consumidor”, basado, como dicho, en una “buena administración”.

La información solicitada tiene como fin prevenir o realizar cambios en el status quo establecido hasta la fecha, y no es de recibo, considerar que la ciudadanía tenga tiempo que perder en hacer solicitudes sin objetivos precisos, cuando es ésta la que se encuentra más cercana a posibles hechos que podrían ser considerados como ilegales, pudiendo por medio de solicitudes dilucidar su certeza, realizar respectiva posible denuncia y/o efectuar cambios pertinentes positivos dentro del sistema administrativo.

Solo con la información se pueden solventar problemas en la cual MAPAMA demuestra no estar interesada, cuando, podría mejorar sus objetivos de una real conservación de túnidos y especies afines, sencillamente: informando.

Alegación 3

MAPAMA manifiesta que la información no publicada en la web de ICCAT, en este caso es confidencial. Que los informes de observación en los que se reflejan las observaciones y que son objeto de la solicitud de transparencia, son financiados por las empresas que explotan la actividad y que el resultado de los mismos se traslada a la Secretaría General de Pesca, que completa un formulario con información de interés general para su posterior publicación en la web de ICCAT, que se pone a disposición de cualquier interesado. Que, el procedimiento está dirigido a depurar el contenido subjetivo de los informes y dar traslado de la información objetiva que se recoge en el correspondiente formulario. Es decir, lo que se remite a ICCAT es el Informe privado, sino el resultado de su tratamiento.



Que el informe de observación incluye opiniones y valoraciones personales del observador y que está financiado por la empresa.

a) No puede ser confidencial ya que como hemos mencionado, son Fondos públicos que subvencionan a la ICCAT.

b) Que la información de interés general para su posterior publicación en la web de ICCAT, se pone a disposición de cualquier interesado, depurado.

c) Se indica que las empresas financian la actividad de las observaciones, pero no se nos indica que las empresas son igualmente financiadas por Fondos públicos, sin los cuales no podrían existir, por lo cual, opinamos que puede existir un "Conflicto de intereses".

Por lo expuesto, consideramos la respuesta de MAPA como esquiva, pretendiendo que la ciudadanía ante lo expuesto no siga avanzando hacia un real desarrollo sostenible.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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 “*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 los informes de los últimos cuatro años que realizan los observadores de las almadrabas en Conil-Zahara-Barbate-Tarifa.

El Ministerio requerido no respondió en plazo a la solicitud, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

En la fase de alegaciones de este procedimiento, justifica la inadmisión a trámite en virtud de la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, esto es, tratarse de información que tiene carácter auxiliar o de apoyo.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

En el presente caso, el Ministerio competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto*



de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

5. Sentado lo anterior, corresponde a continuación verificar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración, para lo cual resulta preciso aludir someramente al marco en el que se desenvuelve la tarea de los observadores. Así, en el párrafo 1 de la *Recomendación 22-08 de ICCAT que enmienda la recomendación 21-08 que establece un plan de ordenación plurianual para el atún rojo en el atlántico este y el mediterráneo* se precisa que «[l]as Partes contratantes y Partes, Entidades o Entidades pesqueras no contratantes colaboradoras (en lo sucesivo denominadas CPC) cuyos buques pescan activamente atún rojo (*Thunnus thynnus*) en el Atlántico este y el Mediterráneo implementarán un plan de ordenación para el atún rojo en dicha área geográfica a partir de 2023, basado en un procedimiento de ordenación (MP), como el establecido en la Recomendación de ICCAT para establecer un procedimiento de ordenación para el atún rojo del Atlántico que se utilizará para las zonas de ordenación del Atlántico occidental y del Atlántico oriental y Mediterráneo (Rec. 22-09).»

Específicamente, la Parte IV de dicha Recomendación (titulada «Medidas de control») aborda en su Sección C los «Programas de observadores» en los párrafos 95 a 100. En concreto, los párrafos 95 y 96 disponen lo siguiente:

«95. Cada CPC garantizará que observadores de la CPC, provistos de un documento oficial de identificación, son asignados a los buques que enarbolan su pabellón y a las almadrabas bajo su jurisdicción que estén activas en la pesquería de atún rojo para alcanzar, al menos, las siguientes tasas de cobertura:

- el 20 % de sus arrastreros pelágicos activos (de más de 15 m);
- el 20 % de sus palangreros activos (de más de 15 m);
- el 20 % de sus buques de cebo vivo activos (de más de 15 m);
- el 100 % de sus remolcadores;
- el 100 % de las operaciones de sacrificio de sus almadrabas.



96. *Las CPC con menos de cinco buques de captura de los tres primeros segmentos definidos anteriormente garantizarán una cobertura de observadores del 20 % del tiempo durante el cual los buques están activos en la pesquería de atún rojo».*

Por su parte, el párrafo 100 remite al Anexo 6 de la Recomendación en lo que atañe a la determinación de las «obligaciones, responsabilidades y tareas aplicables a los observadores de las CPC». En dicho Anexo 6 se aborda de manera muy detallada la regulación de los denominados «Programas de observadores de las CPC» así como del «Programa regional de observadores de ICCAT».

Por lo que atañe a los «Programas de observadores de las CPC», se precisa que se trata de llevar a cabo «un seguimiento del cumplimiento de esta Recomendación por parte de los buques pesqueros y las almadrabas» (1), debiendo los observadores registrar la información que se detalla pormenorizadamente según que esté asignado a un buque de captura (2), a un remolcador (3) o a una almadraba (4). Por su parte, en cuanto al «Programa regional de observadores de ICCAT», se destaca entre sus obligaciones la de tratar «como confidencial toda la información con respecto a las operaciones pesqueras y de transferencia de los buques de cerco, granjas y almadrabas y aceptarán por escrito este requisito como condición para ser designado observador regional de ICCAT.», regulando las tareas del observador regional distinguiendo: i) las tareas generales, ii) las que concierne a la actividad de captura de cerqueros o almadrabas, iii) las que concierne a las primeras transferencias desde un cerquero o almadraba a jaula(s) de transporte, iv) las operaciones de introducción en jaulas, v) las que respecta a la verificación de los datos, vi) las que respecta a las liberaciones, vii) las que respecta a la operación de sacrificio en las granjas y, finalmente, viii) las que respecta a la comunicación de información.

6. Sentado lo anterior, la verificación de la concurrencia de la causa de inadmisión invocada ha de partir de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 LTAIBG que, en todo caso se aplicarán ponderando los diversos intereses concurrentes y de forma proporcionada —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.

Específicamente, en lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo ha precisado ya, en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita su aplicación es la condición de



información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto («*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que «*tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación*». En esta misma línea, la Audiencia Nacional ha declarado que los informes auxiliares «*son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados*» — Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

7. En este caso el Ministerio requerido razona la concurrencia de la referida causa de inadmisión en el hecho de que los informes de los observadores se trasladan a la Secretaría General de Pesca «*que completa un formulario con información de interés general para su posterior publicación en la web de ICCAT, que se pone a disposición de cualquier interesado*», motivo por el que, sostiene, «*el procedimiento en su totalidad está dirigido a depurar el contenido subjetivo de los informes y dar traslado de la información objetiva que se recoge en el correspondiente formulario*», concluyendo que «*lo que se remite a ICCAT no es el informe privado, sino el resultado de su tratamiento*». De manera que, partiendo del Criterio 6/2015 de este Consejo, considera que: i) el informe de observación contiene opiniones y valoraciones personales del observador sobre el programa de observación (incluyendo el trato recibido por parte de los almadraberos y la empresa de que se trate) y ii) no tiene la consideración de final y sí preparatorio de la obligación que tiene el Estado español de cumplimentar un formulario, a través de la Secretaría General de Pesca, en los



términos establecido por el ICCAT que después se publica en la página *web* de dicha entidad.

Atendiendo a la justificación aducida por el ministerio requerido y con arreglo a la doctrina consolidada sobre la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG antes reseñada, entiende este Consejo que, en este caso, está justificada su aplicación. Pues, efectivamente, con arreglo a la normativa reproducida los informes de los observadores constituyen claramente un texto *preliminar* o *borrador*, sin la consideración de *final* hasta que, por parte de la Secretaria General de Pesca, mediante un proceso de objetivación y tratamiento de la información, se elabora la correspondiente ficha que es remitida a la ICCAT para su publicación definitiva por lo que reviste la naturaleza de una actividad preparatoria que se ubica en el ámbito de la noción de información auxiliar o de apoyo recogida en el artículo 18.1 b) LTAIBG.

8. En consecuencia, procede desestimar la pretensión de la reclamante al considerarse justificada la aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que el informe pretendido se trata de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final.

No obstante, no cabe desconocer que el ministerio competente ha incumplido la obligación que le impone el artículo 20 LTAIBG de resolver la solicitud de acceso en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud. Ello determina que deba estimarse la reclamación por motivos formales, al haberse vulnerado el derecho de la reclamante a obtener una respuesta de la Administración (concediendo o denegando el acceso a la información) en el plazo máximo establecido en la ley, habiendo sido necesario recurrir a este Consejo para ver planamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación planteada frente al 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

R CTBG
Número: 2024-1369 Fecha: 27/11/2024

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>