



JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO n° 7

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000027 /2016

S E N T E N C I A n° /2017

En Madrid a siete de febrero de dos mil diecisiete.

La Ilma. Sra. Dña. ANA MARÍA JIMENA CALLEJA Magistrado-Juez del Juzgado Central Contencioso-Administrativo n° 7, habiendo visto los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000027 /2016 seguidos ante este Juzgado sobre ADMINISTRACION DEL ESTADO, entre partes, de una como recurrente [REDACTED] representada [REDACTED] y asistida [REDACTED] y de otra CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO representada y asistida por el ABOGADO DEL ESTADO.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: En fecha 10 de mayo de 2016 fue presentado en este Juzgado el recurso que ha dado origen a las presentes actuaciones.

SEGUNDO: Después de ser admitido a trámite el recurso, fue reclamado el expediente administrativo y una vez recibido, se dio traslado del mismo a la parte recurrente para que formalizara la demanda, en la que, después de hacer alegaciones y de invocar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando la estimación del recurso.

TERCERO: Presentada demanda, se dio traslado a la parte demandada para que la contestara y formalizara la oposición, lo que efectuó y, tras hacer las alegaciones que consideró e invocar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se desestimaran las pretensiones de la parte demandante.

CUARTO: No habiéndose solicitado por las partes el recibimiento del pleito a prueba y sí el de conclusiones,

[REDACTED]

[REDACTED]



que así se acordó, con el resultado que obra en autos y, tras el referido trámite de conclusiones, quedaron los autos para sentencia.

QUINTO: En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO: Es objeto de este proceso la resolución de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 10 de marzo de 2016, por la que se estima parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución del MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO de fecha 16 de noviembre de 2015, instando a dicho Ministerio a facilitar a la reclamante, en el plazo máximo de un mes, la información a que se refiere el Fundamento Jurídico 8 de la Resolución, es decir:

a) Listado de las reuniones internas y, en su caso, con terceras partes, de las que tenga constancia y mantenidas por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en las que se tratase temas relacionados con la elaboración del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, así como las fechas de celebración de dichas reuniones, celebradas entre los años 2013 y 2015. Se incluirán los nombres de los asistentes en la medida en que lo hayan hecho en su condición de responsables públicos con cargos de relevancia en la toma de decisiones o representantes de empresas privadas del sector energético que tengan intereses que se vean afectados por el contenido de la citada norma.

b) Información sobre las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia llevado a cabo en julio de 2013 y contenidas en el informe de la CNMC de 23 de septiembre de 2014.

c) Información sobre las alegaciones formuladas durante el segundo de los trámites de audiencia tal y como se hubiera incluido en el expediente remitido al Consejo de Estado para la elaboración de su dictamen de acuerdo con lo mencionado en el Fundamento Jurídico núm, 7.



Los antecedentes fácticos que deben reseñarse, según se indican en la resolución impugnada y se desprende del expediente, son que [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (MINETUR), con fecha 4 de diciembre de 2015, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno la información siguiente:

a) Listado de las reuniones internas y con terceras partes, mantenidas por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en las que se tratase temas relacionados con la elaboración del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, así como las fechas de celebración de dichas reuniones, celebradas entre los años 2013 y 2015.

b) Nombres de los asistentes y actas de las reuniones arriba mencionadas.

c) Documentos e información remitida por terceras partes en relación a la elaboración del mencionado Real Decreto.

Mediante Resolución dictada por la Directora General de Política Energética y Minas del MINETUR de 16 de diciembre de 2015 se comunica a la reclamante que se deniega el acceso a la información pública solicitada, al amparo de lo dispuesto en las letras b) y c) del artículo 18.1 de la Ley 18/2013, al ser documentación interna y ser necesaria una labor previa de reelaboración; contra esta resolución [REDACTED] presentó la oportuna reclamación, resuelta por la resolución objeto de este proceso.

En la demanda se alega, en síntesis, que la resolución del CTBG circunscribe y limita unilateralmente la solicitud, sin motivación jurídica alguna, a la documental remitida únicamente durante los trámites de audiencia pública, considerando que es igualmente relevante para conocer cómo se toman las decisiones públicas y bajo qué criterios actúan nuestras instituciones públicas "las propuestas, comentarios, sugerencias, etc., en general, cualquier información y/o documentación, para elaborar la norma (así, v.gr., documental trasladada en el transcurso de las reuniones internas a las que se refiere el Fundamento Jurídico 8, letra a) de la resolución del CTBG)".

En el mismo sentido, añade que la información que el Ministerio tenga en su poder remitida por terceras partes no puede considerarse, en modo alguno, información interna, dado



que sirve como base para configurar la voluntad política del órgano, es decir, es relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación y que por tanto no pueden tener la consideración de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

Invoca la vulneración de la Ley 19/2013, de la Ley 30/92 y los artículos 24 y 9 CE, citando en apoyo de sus pretensiones, además, el criterio interpretativo del propio Consejo y a la línea interpretativa del derecho a información pública seguida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Termina suplicando que se dicte sentencia en la que se acuerde el acceso a la información recogida en la solicitud cursada por la recurrente al MINETUR en fecha 4-12-2015 en relación al Real Decreto 900/2015.

El Abogado del Estado, en nombre y representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se opone a la estimación del recurso, invocando, en síntesis, que el CTBG acoge la práctica totalidad de las solicitudes de información realizadas por la recurrente y que en el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno es donde intervienen los terceros interesados en el proceso de elaboración de la norma, por lo que la resolución del CTBG, en tanto facilita el acceso tanto a las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia llevado a cabo en julio de 2013 y contenidas en el informe de la CNMC de 23 de septiembre de 2014 como la relativa a las alegaciones formuladas durante el segundo de los trámites de audiencia tal y como se hubiera incluido en el expediente remitido al Consejo de Estado, cumple y garantiza con creces la finalidad de acceso a la información pública que consagra la LTBG.

SEGUNDO: Parece oportuno comenzar analizando la finalidad de la Ley de transparencia, los medios o instrumentos establecidos para lograr esa finalidad -y los medios coercitivos en caso de incumplimiento-, los sujetos obligados y el objeto de la obligación en cada caso.

Según el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, "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.”

Por ello, el articulado comienza señalando que “esta Ley tiene por objeto **ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública**, regular y garantizar el **derecho de acceso a la información** relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las **consecuencias derivadas de su incumplimiento**.”

El título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

La denominada **publicidad activa** consiste en el establecimiento de una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.

Además, la Ley configura de forma amplia el **derecho de acceso a la información pública**, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

Así, el artículo 12 de la Ley dispone que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.”

Según el artículo 13 “se entiende por **información pública** 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.”

El artículo 14 establece los límites generales al derecho de acceso, cuya aplicación deberá ser siempre justificada y proporcionada.

Por su parte, el artículo 15 se refiere especialmente a la protección de datos personales, tratando de establecer un adecuado equilibrio entre esa protección y el derecho de acceso.

Por su parte, el artículo 18 regula determinadas causas de inadmisión en los siguientes términos:

"1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

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.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."

TERCERO: Como se señaló al principio, la solicitud de acceso inicialmente formulada contenía tres puntos:

a) Listado de las reuniones internas y con terceras partes, mantenidas por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en las que se tratase temas relacionados con la elaboración del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, así como las fechas de celebración de dichas reuniones, celebradas entre los años 2013 y 2015.

b) Nombres de los asistentes y actas de las reuniones arriba mencionadas.

c) Documentos e información remitida por terceras partes en relación a la elaboración del mencionado Real Decreto.



El MINETUR denegó en bloque la información solicitada con fundamento en lo dispuesto en las letras b) y c) del artículo 18 de la Ley, es decir, por venir referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo y/o relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Esta escuetísima fundamentación fue completada por el Ministerio en el trámite de alegaciones, señalando que "sobre los apartados 1 y 2, en los que la solicitante pedía información acerca de fecha de reuniones, asistentes y actas, no se tiene registrada ninguna reunión oficial sobre este tema y en cuanto a las reuniones informales que se celebran en la subdirección sobre las distintas cuestiones relativas al funcionamiento del sector, no se dispone de actas de las mismas ni de información relativa a los asuntos tratados."

Y en cuanto al apartado 3 de la solicitud, indicaba que "En el proceso de elaboración de la norma, esta se sometió a audiencia en dos ocasiones. Una primera en julio de 2013, a través del Consejo Consultivo de la Electricidad perteneciente a la entonces Comisión Nacional de Energía (CNE, sustituida actualmente por la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia - CNMC-), en el que están representados los agentes representantes del sector (Comunidades Autónomas, Operador del Sistema, Asociaciones, Distribuidores, Transportista, Asociaciones de productores de energías renovables y cogeneración, Ecologistas y Consumidores), recibiendo medio centenar de alegaciones. Una segunda, directamente por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de un anuncio en el BOE (6 de junio de 2015) del que se recibieron aproximadamente unos 15.000 escritos. En esta segunda ocasión, el informe de la CNMC vino acompañado también por los escritos de alegaciones que fueron presentados allí. La documentación recibida se consideró auxiliar o de apoyo, y en este sentido se denegó su acceso."

Pues bien, en la resolución recurrida se excluye la posibilidad de aplicación a este supuesto de los apartados b) y c) del artículo 18 de la LTAIBG, acudiendo al Criterio Interpretativo del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CI/006/2015), de 12 de noviembre de 2015.

En función de la interpretación ofrecida, concluye que "la información relativa a las **reuniones, internas y con terceras partes**, mantenidas por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en las que se tratase temas relacionados con la elaboración del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre y los nombres de los asistentes y actas de las reuniones **no puede**



considerarse, en modo alguno, **información interna** que deba quedar vedada al conocimiento de los ciudadanos”, explicando en este sentido que el contenido de esas reuniones **no tiene la condición de auxiliar o de apoyo**, dado que sirve como base para **configurar la voluntad pública del órgano**.

En cuanto a los **asistentes** a dichas reuniones, tampoco considera que sea auxiliar o de apoyo informar sobre ellos, siempre y cuando esa asistencia venga determinada por su condición de responsables públicos con cargos de relevancia en la toma de decisiones o por ser representantes de empresas privadas del sector energético que tengan intereses que se vean afectados por el contenido de la citada norma

Y en cuanto a las **actas** también solicitadas, el Consejo considera que según se deduce de sus propias alegaciones, el Ministerio dispone de información sobre las reuniones mantenidas en este ámbito.

Por ello, y en relación con los puntos 1 y 2 de la solicitud, la resolución recurrida ordena facilitar la siguiente información:

- Listado de las reuniones internas y, en su caso, con terceras partes, de las que tenga constancia y mantenidas por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en las que se tratase temas relacionados con la elaboración del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, así como las fechas de celebración de dichas reuniones, celebradas entre los años 2013 y 2015. Se incluirán los nombres de los asistentes en la medida en que lo hayan hecho en su condición de responsables públicos con cargos de relevancia en la toma de decisiones o representantes de empresas privadas del sector energético que tengan intereses que se vean afectados por el contenido de la citada norma.

Pues bien, a la vista de las alegaciones de la demanda, no parece que la recurrente tenga nada que objetar en relación a este punto, por lo que hemos de estimar plenamente satisfechas sus pretensiones en lo que respecta a los puntos 1 y 2 de su solicitud inicial.

CUARTO: A continuación la resolución recurrida aborda el punto de la solicitud en el que se pide que se le faciliten los “documentos e información remitida por terceras partes en relación a la elaboración del mencionado Real Decreto.”



Desde el inicio de la argumentación, el Consejo circunscribe materialmente el objeto de lo solicitado a la "información recabada en los **procedimientos de audiencia** celebrados en el marco de la tramitación del texto", en concreto, la primera audiencia, celebrada en julio de 2013, respecto de la que el Ministerio informa de que se recibieron medio centenar de alegaciones y la segunda audiencia, tras anuncio realizado en el BOE en junio de 2015, en la que se recibieron aproximadamente 15.000 escritos.

En este punto analiza cuidadosamente las relaciones entre transparencia y derecho de acceso, por un lado, y protección de datos de carácter personal por otro, y tras realizar una adecuada ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados, concluye que no procede la comunicación de los datos de carácter personal de los participantes en la consulta pero que no existe obstáculo alguno, desde este punto de vista, para denegar el acceso al contenido de la aportación realizada por los particulares en el trámite de información pública.

Como se ha señalado, en consecuencia con la argumentación ofrecida, estima la reclamación y ordena que se proporcione a la solicitante

- Información sobre las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia llevado a cabo en julio de 2013 y contenidas en el informe de la CNMC de 23 de septiembre de 2014; y

- Información sobre las alegaciones formuladas durante el segundo de los trámites de audiencia tal y como se hubiera incluido en el expediente remitido al Consejo de Estado para la elaboración de su dictamen.

Sin embargo, parece que esto no satisface las pretensiones de la actora; en este sentido, en la demanda se alega que la resolución recurrida "circunscribe y limita unilateralmente tal solicitud, sin motivación jurídica alguna, a la documental remitida únicamente durante los trámites de audiencia pública", remitiéndose a la definición de información pública contenida en el artículo 13 de la Ley y a su derecho genérico a conocer "cómo se toman las decisiones públicas, o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones", pero sin concretar los documentos o la información remitida "por terceras partes en relación a la elaboración del mencionado Real Decreto" a los que se refiere y que no vengán contemplados en la resolución recurrida.



En el trámite de conclusiones insiste en que las "alegaciones presentadas en el trámite de audiencia pública no tiene porqué ser toda la única la información relevante para el proceso legislativo que obraba en poder del Ministerio durante el marco temporal que se especificaba en la solicitud de mi representada (esto es, años 2013 a 2015)", indicando que "resulta absolutamente imprescindible el acceso a toda la información del proceso de elaboración de la norma, a todos los documentos que el órgano ministerial consideró a la hora de abordar la regulación y elaborar el texto: a todos los documentos relevantes."

Ahora bien, si estas alegaciones significan que la pretensión respecto a la información solicitada comprende "todos los documentos que el órgano ministerial consideró a la hora de abordar la regulación y elaborar el texto", no puede menos que advertirse una significativa desviación respecto a lo inicialmente solicitado que, en consecuencia, no puede examinarse ni acordarse en la resolución impugnada.

En este sentido, y a falta de mayor concreción en la solicitud, parece que no existe otra manera de integrar lo solicitado -documentos aportados por terceros en el proceso de elaboración de la norma- que acudiendo al procedimiento establecido para la elaboración de los reglamentos establecido en la Ley 50/1997, del Gobierno; en la redacción vigente en la época en que se aprobó el R.D. 900/2015, el artículo 26 de dicha Ley establecía:

"1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

b) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y



asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado. (...)”

Pues bien, lo cierto es que a la vista de este precepto, teniendo en cuenta el objeto material de los puntos 1 y 2 de la inicial solicitud y la literalidad del punto 3, debe considerarse correcta y ajustada a derecho la interpretación del Consejo, en tanto circunscribe lo solicitado a la información aportada por terceros en los **procedimientos de audiencia** celebrados en el proceso de elaboración de la norma, no contemplando en este punto cualesquiera otros documentos, indeterminados, que hayan podido ser utilizados o recabados por el Ministerio y en los que, de cualquier forma, pudieran haber intervenido terceros ajenos a la Administración.

Por último, debe señalarse que los términos en los que ahora trata de reconvertirse la solicitud y, por ende, la información cuyo conocimiento se considera esencial, pudiera encajar mejor en los supuestos de publicidad activa contemplados en el artículo 7 de la Ley 19/2013 -por ejemplo, las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio-, sin que la recurrente se ocupe de establecer los términos en los que dicha información se ha publicado o, en su caso, la ausencia de la misma.

Por todo lo expuesto, debe desestimarse el presente recurso.

QUINTO: Las costas procesales deben imponerse a la parte recurrente, por aplicación del criterio de vencimiento objetivo consagrado en el art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación

FALLO que desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto [REDACTED] en nombre y representación de [REDACTED] contra la resolución de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 10 de marzo de 2016, por la que se estima parcialmente la reclamación presentada por la recurrente contra la Resolución



del MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO de 16 de noviembre de 2015, instando a dicho Ministerio a facilitar determinada información a la reclamante, debo declarar y declaro que dicha resolución es ajustada a derecho; imponiendo a la recurrente las costas procesales causadas en esta instancia.

Contra esta sentencia cabe recurso de apelación en ambos efectos, a interponer ante este mismo Juzgado en el plazo de quince días desde su notificación.

Así lo pronuncio, mando y firmo.

DILIGENCIA DE PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN.- La extiendo yo, la Letrada de la Administración de Justicia, para hacer constar que, después de haber sido firmada digitalmente la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Magistrado-Juez de este Juzgado, que la ha dictado, se procede a su publicación, notificándose a las partes y dándosele la publicidad en la forma permitida y ordenada en la Constitución y las leyes, de conformidad con el art. 212,1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Doy fe.