



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 725/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS /MINISTERIO DE HACIENDA.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: Información de ventas de labores de tabaco a nivel nacional, artículo 14.1.h) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de febrero de 2025 el reclamante solicitó ante el Portal de Transparencia -recibiéndose en el Comisionado para el Mercado de Tabacos el 25 de febrero de 2025-, 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:

«Le ruego me facilite la siguiente información, a ser posible en formato Excel, para los años 2020,2021,2022,2023 y 2024:

1. Información de distribución por labores (ventas en miles de unidades y en euros) por distribuidor: tipo de producto, área (PIB-CM), marca y variedades de marca, nombre, y Código

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



2. Información distribución por provincias por distribuidor: tipo de producto, provincia de venta, ventas en miles de unidades o en kilogramos y en euros.

3. Distribuidores que operaban cada año».

2. Mediante resolución de 24 de marzo de 2025, el Ministerio responde lo siguiente:

«De acuerdo con la letra h) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

Por otra parte, según el artículo 16 de la misma Ley 19/2013 en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.

De acuerdo con las competencias atribuidas por el artículo 6 del Estatuto del Organismo autónomo Comisionado para el Mercado de Tabacos, aprobado por Real Decreto 2668/1998, de 11 de diciembre, en relación con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Presidencia adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

CONCEDER EL ACCESO a la información solicitada, informando al interesado de lo siguiente, correspondiente al punto 3 de su solicitud



2020	2021	2022	2023	2024
LOGISTA, S.A.				
COMET	COMET	COMET	COMET	COMET
MEDIAPOST SPAIN S.L.	MEDIAPOST SPAIN S.L.	MEDIAPOST SPAIN S.L.	LA CASA DEL TABACO, S.L.U.	LA CASA DEL TABACO, S.L.U.
LA CASA DEL TABACO, S.L.U.	LA CASA DEL TABACO, S.L.U.	LA CASA DEL TABACO, S.L.U.	DISTRIBUCIÓN, TRANSPORTE y CABOTAJE, S.A	DISTRIBUCIÓN, TRANSPORTE y CABOTAJE, S.A
DISTRIBUCIÓN, TRANSPORTE y CABOTAJE, S.A	DISTRIBUCIÓN, TRANSPORTE y CABOTAJE, S.A	DISTRIBUCIÓN, TRANSPORTE y CABOTAJE, S.A	ALDISTA	ALDISTA
ALDISTA	ALDISTA	ALDISTA		

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14.1 letra h), 14.2 y 16 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se DENIEGA EL ACCESO a la información pública consistente en:

1. Información de distribución por labores (ventas en miles de unidades y en euros) por distribuidor: tipo de producto, área (PIB-CM), marca y variedades de marca, nombre, y Código
2. Información distribución por provincias por distribuidor: tipo de producto, provincia de venta, ventas en miles de unidades o en kilogramos y en euros.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria, la actividad de distribución mayorista de labores del tabaco se presta en régimen de libre mercado. Por tanto, los operadores mencionados en el punto anterior son entidades privadas que realizan su actividad y que se relacionan, entre ellas, en un régimen de libre competencia. No obstante, el artículo 21 del Real Decreto 1199/1999, de 9 de julio, por el que se desarrolla la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del mercado de tabacos y normativa tributaria, y se regula el estatuto concesional de la red de expendedurías de tabaco y timbre contiene la obligación de estos operadores de formular mensual y anualmente una declaración ante el Comisionado para el Mercado de Tabacos comprensiva de los resúmenes de operaciones, en la que se consignarán, debidamente



detalladas en el ámbito provincial, por unidades físicas y valor, a precio de venta al público, las ventas de labores efectuadas en dicho período, así como los aprovisionamientos habidos en el mismo referidos al mes inmediato anterior. Esta información es utilizada por el Comisionado para el ejercicio de sus competencias legalmente atribuidas, por ejemplo, para la determinación del canon concesional proporcional a satisfacer por los titulares de expendedurías. Sin embargo, la obligación legal de comunicar a la Administración no exige que esta información sea publicada.

La publicación o remisión a un tercero de la información comercial de estas entidades, información que aportan al Comisionado en cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el ordenamiento del mercado de tabacos, supondría un evidente perjuicio a sus intereses económicos y comerciales, puesto que tanto los operadores que suponen su competencia directa como los que desarrollen cualquier actividad relacionada o incluso aquellos que mantienen relaciones comerciales indirectas con los distribuidores podrían disponer de una detallada información sobre las ventas de cada uno de ellos, su política comercial etc.. Esta información, tal y como se solicita, no es solo geográfica, sino también referida a los productos y marcas concretos con los que tiene acuerdos de distribución cada operador.

Todo lo anterior se fundamenta también en lo dispuesto en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

No obstante lo anterior, el Comisionado para el Mercado de Tabacos publica tanto mensual como anualmente estadísticas de venta de labores del tabaco accesibles a todos los ciudadanos en su sitio web [https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/CMTabacos/Paginas/EstadisticassobreelMercadodeTabacos.aspx\(...\)](https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/CMTabacos/Paginas/EstadisticassobreelMercadodeTabacos.aspx(...))».

3. Mediante escrito registrado el 4 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 24](#)² de la LTAIBG en la que puso de manifiesto lo siguiente:

«(...) II. Fundamentos de Derecho

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



1. Interpretación Restrictiva de los Límites al Derecho de Acceso:

La resolución recurrida fundamenta la denegación del acceso a la información en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG, que permite limitar el acceso cuando pueda suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. Sin embargo, esta limitación debe ser interpretada de forma restrictiva, tal como ha reiterado la doctrina del Tribunal Supremo y el propio CTBG. La resolución del CMT realiza una interpretación extensiva de este límite, sin acreditar de manera suficiente el perjuicio real, específico y actual que la divulgación de la información solicitada podría ocasionar a los fabricantes y distribuidores de productos de tabaco.

2. Falta de Motivación Suficiente de la Resolución:

La resolución del CMT argumenta que la publicación de la información comercial de los distribuidores supondría un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales, ya que sus competidores podrían disponer de información detallada sobre sus ventas, política comercial, productos y marcas. No obstante, esta motivación resulta genérica y estereotipada, sin especificar qué elementos concretos de la información solicitada causarían un perjuicio real y cómo se materializaría dicho perjuicio. La resolución no individualiza el daño potencial ni pondera adecuadamente el interés público de la información frente al interés económico alegado.

3. Incongruencia en el Tratamiento de la Información:

Resulta contradictorio que la resolución recurrida deniegue el acceso a la información sobre la distribución por labores, marcas y variedades de marca, argumentando un posible perjuicio a los intereses comerciales de los distribuidores, cuando el propio Comisionado para el Mercado de Tabacos publica estadísticas de venta de labores del tabaco que incluyen datos desglosados por variedades de marca. Tal como se puede observar en las estadísticas públicas del CMT de ventas de cigarrillos en 2024 (https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Tabacos/Estadisticas_Ventas/2024/Cigarrillos-euros.xlsx), se ofrecen datos de venta para variedades específicas dentro de una misma marca, como por ejemplo "DUCADOS NEGRO, DUCADOS RUBIO, DUCADOS RUBIO 100'S, DUCADOS RUBIO BLANDO, DUCADOS RUBIO POCKET o JOHN PLAYER SP., JOHN PLAYER SP. AM.100'S, JOHN PLAYER SP. BLACK/BLUE, JOHN PLAYER SP.AMERICAN." La publicación de estas estadísticas de variedades de marca por parte del propio CMT evidencia que la divulgación de esta información no se considera per se lesiva para los intereses comerciales de los distribuidores. Por lo tanto, la denegación de acceso a la información solicitada bajo el mismo argumento resulta incongruente y carente de una justificación sólida, especialmente cuando la propia administración ya hace pública información similar.



4. Posible Acceso Parcial a la Información:

El artículo 16 de la LTAIBG establece que, en caso de que la aplicación de un límite no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada. En el presente caso, la resolución recurrida no explora la posibilidad de un acceso parcial a la información solicitada en los puntos 1 y 2 de la solicitud, omitiendo aquellos datos que pudieran considerarse estrictamente confidenciales, pero permitiendo el acceso a la información agregada o anonimizada que resultaría de gran interés público sin causar un perjuicio significativo a los intereses comerciales. El reclamante, en este caso, se avendría a recibir la información de distribución de labores a la que se refiere los puntos 1 y 2 de la solicitud por tipo de producto, área (PIB-CM), marca y variedades de marca, nombre, y código de forma agregada sin distinción de distribuidor.

4. Interés Público de la Información desde la Perspectiva de la Salud Pública:

La información solicitada reviste un interés público trascendental desde la perspectiva de la salud pública. La legislación española prohíbe las denominaciones engañosas y los aromas caracterizantes en los productos del tabaco con el objetivo primordial de proteger la salud de la población, disuadiendo el consumo y previniendo enfermedades graves asociadas al tabaquismo.

Sin embargo, la industria tabaquera emplea estrategias sofisticadas, como el uso de colores, diseños y nombres de variante (Blue, Silver), para mantener el atractivo de sus productos y evocar falsas sensaciones de seguridad, eludiendo la normativa vigente.

Acceder a las estadísticas de distribución por labores, marcas y, crucialmente, por variedad de marca, permitiría a la administración y a la ciudadanía monitorizar de cerca estas estrategias de la industria. Esta información posibilitaría:

- *Detectar tendencias sospechosas: Analizar la distribución de variedades de marca específicas podría revelar si los fabricantes están utilizando estas denominaciones para comunicar de facto las características prohibidas (ej. "Blue" o "Silver" para connotar menor intensidad o "frescor").*
- *Evaluar la eficacia de la regulación: Conocer el volumen de distribución de estas variedades permitiría evaluar si las prohibiciones están siendo efectivas para reducir el atractivo de los productos o si, por el contrario, la industria está encontrando vías alternativas para mantenerlo.*



- *Fundamentar futuras políticas de salud pública: La información detallada sobre las preferencias de los consumidores por ciertas variedades de marca podría ser utilizada para diseñar políticas de control del tabaco más efectivas y dirigidas, incluyendo campañas de concienciación o modificaciones legislativas.*
- *Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas: El acceso público a estos datos permitiría a la sociedad civil, a las organizaciones de defensa de la salud y a los investigadores evaluar la actuación de la administración en la vigilancia del mercado del tabaco y exigir medidas más contundentes si fuera necesario.*

En definitiva, la información solicitada no es meramente estadística comercial, sino un instrumento fundamental para la protección de la salud pública. Su divulgación permitiría una supervisión más eficaz del cumplimiento de la legislación antitabaco y facilitaría la adopción de medidas para reducir la prevalencia del tabaquismo y sus devastadoras consecuencias sanitarias y sociales.

6. Insuficiencia de la Ley de Secretos Empresariales como Justificación:

Si bien la resolución menciona la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, como otro fundamento para la denegación, no se especifica qué información concreta de la solicitada podría considerarse secreto empresarial en los términos definidos por dicha ley. La mera alegación de la existencia de secretos empresariales no es suficiente para justificar la limitación del derecho de acceso a la información pública, siendo necesario acreditar la concurrencia de los requisitos establecidos en la mencionada ley.

III. Solicitud

Por todo lo expuesto, y en ejercicio del derecho que me asiste conforme al artículo 24 de la LTAIBG, SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO:

- 1. Que tenga por presentado este recurso de reclamación en tiempo y forma.*
- 2. Que, tras los trámites oportunos, dicte resolución por la que se estime el presente recurso y se ordene al Comisionado para el Mercado de Tabacos la concesión del acceso a la información originalmente solicitada, relativa a la distribución por labores (ventas en miles de unidades y en euros) por distribuidor, incluyendo tipo de producto, área (PIB-CM), marca y variedades de marca, nombre y código, así como la información de distribución por provincias por distribuidor, incluyendo tipo de producto, provincia de venta, ventas en miles de unidades o en kilogramos y en euros, correspondientes a los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.*
- 3. Subsidiariamente, se ordene al Comisionado para el Mercado de Tabacos que conceda un acceso parcial a la información, omitiendo aquellos datos que pudieran considerarse estrictamente confidenciales, pero garantizando el acceso a la información agregada o anonimizada que resulte de interés público.»*



4. Con fecha 7 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 considere pertinentes. El 14 de abril de 2025 tuvo entrada en este Consejo, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) FUNDAMENTOS DE DERECHO

A continuación, se procede a dar respuesta a las alegaciones realizadas por el interesado en su escrito.

PRIMERO. – Indica el reclamante lo siguiente:

“1. Interpretación Restrictiva de los Límites al Derecho de Acceso:

La resolución recurrida fundamenta la denegación del acceso a la información en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG, que permite limitar el acceso cuando pueda suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. Sin embargo, esta limitación debe ser interpretada de forma restrictiva, tal como ha reiterado la doctrina del Tribunal Supremo y el propio CTBG. La resolución del CMT realiza una interpretación extensiva de este límite, sin acreditar de manera suficiente el perjuicio real, específico y actual que la divulgación de la información solicitada podría ocasionar a los fabricantes y distribuidores de productos de tabaco”.

Y “2. Falta de Motivación Suficiente de la Resolución: La resolución del CMT argumenta que la publicación de la información comercial de los distribuidores supondría un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales, ya que sus competidores podrían disponer de información detallada sobre sus ventas, política comercial, productos y marcas. No obstante, esta motivación resulta genérica y estereotipada, sin especificar qué elementos concretos de la información solicitada causarían un perjuicio real y cómo se materializaría dicho perjuicio. La resolución no individualiza el daño potencial ni pondera adecuadamente el interés público de la información frente al interés económico alegado”.

El límite del derecho de acceso referido en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, esto es, el referido al perjuicio a los intereses económicos y comerciales, ha sido recogido por el CTBG en su criterio interpretativo 1/2019. Así, en lo relativo a definiciones, estos intereses se definen como “aquellas ventajas o situaciones beneficiosas para el sujeto o sujetos de los mismos que, de conocerse, comprometerían su posición en el mercado o en cualesquiera procesos negociadores de naturaleza económica (licitaciones, negociación colectiva, etc...). Para la valoración de la aplicación de este límite, propone el CTBG la aplicación de lo que denomina test del daño y test del interés (público). El primero consiste en lo siguiente:



1º. Valorar todas las cuestiones que resulten de aplicación con identificación de los intereses económicos y comerciales que se ven afectados.

2º. Destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita.

3º. Valorar en qué medida concreta proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales de una organización. Para ello, se pueden aportar datos concretos, objetivos, evaluables y efectivos que avalen la posible aplicación del límite y su incidencia en la posición competitiva de la entidad afectada. En la determinación del daño es importante analizar si la información a proporcionar es de común conocimiento o si la misma es fácil de averiguar o reproducir por parte de los competidores, en el caso de que la actividad se desarrolle en concurrencia competitiva

4º. Determinar el nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos y comerciales de la entidad presuntamente perjudicada. Por otro lado, el test de interés se dirige a ponderar el peso de la aplicación del límite frente al interés público existente en la divulgación de la información. Así, siempre según el CTBG, se entiende que existe una inclinación favorable a la no divulgación de la información cuando:

- Los argumentos a favor del interés público tienen un carácter general y no específico respecto del límite cuya aplicación se va a ponderar.
- Cuando hayan variado las circunstancias que justificaron inicialmente la primacía del interés público.
- Existe un riesgo de restricción de la competencia.

La aplicación de este test debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. La rendición de cuentas del gasto de dinero público. Existe claramente un interés público en conocer cómo se toman las decisiones en las políticas públicas y en cómo se gasta el dinero público en cada caso concreto.

2. La protección del público. La sociedad tiene interés en conocer cuándo existen prácticas empresariales o comerciales dudosas por parte de organizaciones o empresas, o cuando existen productos puestos en el mercado que resultan peligrosos o dañinos.

3. Las circunstancias en las que la información fue obtenida por la administración pública.

Si la obtención de la información procede de una obligación legal, si la misma fue aportada voluntariamente por la organización, si es fruto de una actividad de inspección y control por parte de la Administración, todas estas circunstancias influyen a la hora de proceder o no a la divulgación de la información.

4. Los aspectos relativos a la competencia. En economías de mercado como la española, existe un interés público en que las empresas puedan operar en un marco



seguro de competencia, tanto si tal competencia tiene lugar en el ámbito ordinario de la actividad económica del país, como en el marco de la contratación pública.

SEGUNDO. – De acuerdo con el apartado anterior, en el caso que nos ocupa y en respuesta a las alegaciones del reclamante habrá que analizar si este límite ha sido correctamente aplicado en la resolución y si esta aplicación está suficientemente motivada.

Expone la resolución de concesión parcial lo siguiente: [...la reproduce...]

Procediendo a aplicar, el primer lugar, el test de daño, de la resolución resulta que: TEST DE DAÑO - Identificación de los intereses económicos y comerciales que se ven afectados, destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita y valorar en qué medida concreta proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales de una organización:

Estos intereses están debidamente identificados en la resolución cuando indica: “La publicación o remisión a un tercero de la información comercial de estas entidades, información que aportan al Comisionado en cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el ordenamiento del mercado de tabacos, supondría un evidente perjuicio a sus intereses económicos y comerciales, puesto que tanto los operadores que suponen su competencia directa como los que desarrollen cualquier actividad relacionada o incluso aquellos que mantienen relaciones comerciales indirectas con los distribuidores podrían disponer de una detallada información sobre las ventas de cada uno de ellos, su política comercial etc”.

En primer lugar y como se aprecia, de la propia cita de la resolución tenemos que ésta está motivada, si bien brevemente, de acuerdo con el concepto de motivación referido tanto en la LPAC como en la jurisprudencia que delimita este concepto.

La información solicitada por el reclamante, tal y como aparece formulada en su solicitud, se refiere a la información de ventas disociada por distribuidores. Esto es, la información de qué labores concretas distribuye cada uno y su distribución por tipo de producto, área (PIB-CM), marca y variedades de marca, nombre, y Código, así como por provincia.

Hay que diferenciar, como se indica tanto en la resolución como en la reclamación, la información que publica el Comisionado agregando los datos de ventas y clasificando por marcas, por provincias, por tipo de labor y por unidades (euros o kilos), de los datos desagregados y particularizados para cada operador. Dado que estos operadores operan en régimen de competencia parece razonable deducir que la difusión de información desagregada incluyendo las ventas no solo de las



marcas, los tipos de labor o las cuantías, sino de las propias empresas distribuidoras y qué labores distribuyen, puede perjudicar sus intereses económicos y comerciales, permitiendo a otras empresas (competidoras, proveedoras o clientes) conocer con qué fabricantes o importadores tienen acuerdos, en qué provincias desarrollan más o menos actividad etc

Cabe recordar en este punto que la distribución por los operadores de unas marcas u otras depende de acuerdos mercantiles privados con el fabricante o importador de las mismas, y que los distribuidores compiten en el mercado por obtener de los mismos la autorización para distribuir en exclusiva en el ámbito territorial del monopolio. Por tanto, cualquier información que se difunda en relación con el contenido de esos acuerdos puede ser utilizada por el resto para la toma de decisiones empresariales o comerciales que perjudicarían al operador cuya información se ha difundido. Existe un riesgo cierto de afectación a la competencia, riesgo que debe ser incluido en la valoración cuando se solicita una información de este tipo.

Por otro lado y, respecto del test de interés público, se ha procedido a dictar la resolución a valorar la posible afectación al mismo.

En primer lugar, la información que se requiere, como indica la resolución, se refiere a una actividad económica totalmente privada, sin que se trate de la ejecución de presupuestos públicos por parte de la Administración. Es decir, lo que se solicita es que la Administración facilite a un tercero particular la información comercial de estas empresas distribuidores obtenida en base a una norma de rango legal que obliga a su remisión al Comisionado.

En segundo lugar y, en relación también con la reclamación y con el concepto de interés del público, indica el reclamante que la remisión de esta información tiene como finalidad que la ciudadanía pueda:

“Detectar tendencias sospechosas: Analizar la distribución de variedades de marca específicas podría revelar si los fabricantes están utilizando estas denominaciones para comunicar de facto las características prohibidas (ej. "Blue" o "Silver" para connotar menor intensidad o "frescor").

Evaluar la eficacia de la regulación: Conocer el volumen de distribución de estas variedades permitiría evaluar si las prohibiciones están siendo efectivas para reducir el atractivo de los productos o si, por el contrario, la industria está encontrando vías alternativas para mantenerlo.

Fundamentar futuras políticas de salud pública: La información detallada sobre las preferencias de los consumidores por ciertas variedades de marca podría ser



utilizada para diseñar políticas de control del tabaco más efectivas y dirigidas, incluyendo campañas de concienciación o modificaciones legislativas.

Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas: El acceso público a estos datos permitiría a la sociedad civil, a las organizaciones de defensa de la salud y a los investigadores evaluar la actuación de la administración en la vigilancia del mercado del tabaco y exigir medidas más contundentes si fuera necesario”.

Analizando estas declaradas finalidades, éstas no parecen congruentes con la solicitud presentada. Como el mismo reclamante indica, “el propio Comisionado para el Mercado de Tabacos publica estadísticas de venta de labores del tabaco que incluyen datos desglosados por variedades de marca”. Si las finalidades pretendidas con la solicitud son las indicadas, sería más adecuado solicitar un listado de denominaciones de labores que están a la venta o una clasificación general de labores más vendidas, puesto que en esos casos además de obtener una información más adecuada para ejercer este control no existiría riesgo para la información económica y comercial de los distribuidores, dado que no habría información relativa a las marcas concretas que distribuye cada uno de ellos. Se considera que la información que actualmente publica el organismo es suficiente para que los ciudadanos, si así lo consideran, puedan realizar estas finalidades, sin que se perjudique además ningún interés comercial de los distintos operadores, puesto que la información publicada no diferencia entre ellos.

En lo relativo a las circunstancias en las que se ha obtenido la información, la propia resolución indica expresamente que es en base a una obligación legal de los operadores distribuidores. Por lo tanto, ha de valorarse que una información que afecta a los intereses económicos y comerciales que estas empresas aportan en cumplimiento de una obligación legal no puede difundirse o remitirse tal cual a terceros, no conteniendo la Ley 13/1998 ni el Real Decreto ninguna previsión de publicidad de dicha información. Se reitera en este punto que el Comisionado trata y agrega esta información de manera que esta pueda ser pública y accesible a cualquier ciudadano en cumplimiento de la obligación de publicidad activa, por ser datos de interés general. De hecho, la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria, exige un deber positivo de confidencialidad, cuando indica: “Diez. El Presidente del Comisionado para el Mercado de Tabacos, respetando el deber de sigilo o secreto impuesto en las leyes, podrá recabar de los operadores del mercado de tabacos los datos y documentación que precise para el ejercicio de las funciones encomendadas a dicho Organismo autónomo por la presente Ley”.



Por último y en lo relativo a la competencia, como también se ha indicado, facilitar la información solicitada puede tener efectos perjudiciales para la competencia libre de los operadores privados que realizan la actividad de distribución, puesto que supone la difusión de datos sobre sus actividades que potencialmente pueden ser accedidos por sus empresas competidoras tras haberse cedido a un tercero.

TERCERO. – Alega a continuación el reclamante que “Resulta contradictorio que la resolución recurrida deniegue el acceso a la información sobre la distribución por labores, marcas y variedades de marca, argumentando un posible perjuicio a los intereses comerciales de los distribuidores, cuando el propio Comisionado para el Mercado de Tabacos publica estadísticas de venta de labores del tabaco que incluyen datos desglosados por variedades de marca [...] La publicación de estas estadísticas de variedades de marca por parte del propio CMT evidencia que la divulgación de esta información no se considera per se lesiva para los intereses comerciales de los distribuidores. Por lo tanto, la denegación de acceso a la información solicitada bajo el mismo argumento resulta incongruente y carente de una justificación sólida, especialmente cuando la propia administración ya hace pública información similar”.

Esta supuesta contradicción se ha analizado en el apartado anterior y procede reiterar en el presente, puesto que efectivamente y con la finalidad de permitir que los ciudadanos accedan a una información que pueda ser de su interés, en ejercicio de la obligación de publicidad activa, el Comisionado publica previo tratamiento los datos de ventas en el ámbito del monopolio con diferentes clasificaciones: euros, unidades, marcas, provincias etc. Asimismo se publican mensualmente informes de mercado con todos los datos agregados.

Precisamente este tratamiento previo a la publicación permite conjugar el interés público en conocer la información estadística del mercado con el interés económico y comercial de los distribuidores, sin que se publique información desagregada de la actividad de cada uno de ellos cuya difusión pueda ser perjudicial.

No se alcanza a comprender el interés público que pueda residir en que esta información pública incluya los datos desagregados para cada una de las empresas distribuidoras, desagregación que nada aporta al ciudadano y que, como se ha indicado, sí es sensible para los intereses comerciales de las mismas.

CUARTO. – La siguiente alegación se refiere a la posibilidad de un acceso parcial:



“(…) En el presente caso, la resolución recurrida no explora la posibilidad de un acceso parcial a la información solicitada en los puntos 1 y 2 de la solicitud, omitiendo aquellos datos que pudieran considerarse estrictamente confidenciales, pero permitiendo el acceso a la información agregada o anonimizada que resultaría de gran interés público sin causar un perjuicio significativo a los intereses comerciales. El reclamante, en este caso, se avendría a recibir la información de distribución de labores a la que se refiere los puntos 1 y 2 de la solicitud por tipo de producto, área (PIB-CM), marca y variedades de marca, nombre, y código de forma agregada sin distinción de distribuidor”.

Procede en este punto reiterar que la información aportada por estos operadores se trata y agrega para su publicación y libre acceso por todos los ciudadanos en el sitio web del Comisionado. Esta información ya contiene los datos que se solicitan en los puntos 1 y 2 de la solicitud, con la única diferencia de que se presentan agregados y no diferenciados por operador distribuidor.

La alternativa que propone el reclamante, de nuevo, supone obviar el tratamiento y agregación para hacer pública la actividad comercial específica de cada uno de los distribuidores. La anonimización del nombre del distribuidor, en este caso, no sería eficaz, puesto que como puede verse en la propia resolución en el cuadro de distribuidores por año estas empresas no forman un grupo excesivamente numeroso, entre cinco y seis operadores por año, por lo que la identificación de cada uno de ellos incluso sin la mención de la denominación de la empresa sería factible.

QUINTO. – Por último, alega el reclamante que está incorrectamente incluida en la resolución la Ley de Secretos Empresariales:

“Si bien la resolución menciona la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, como otro fundamento para la denegación, no se especifica qué información concreta de la solicitada podría considerarse secreto empresarial en los términos definidos por dicha ley.

La mera alegación de la existencia de secretos empresariales no es suficiente para justificar la limitación del derecho de acceso a la información pública, siendo necesario acreditar la concurrencia de los requisitos establecidos en la mencionada ley”.

La Ley de Secretos Empresariales citada en la resolución es citada también por el CTBG en su criterio interpretativo 1/2019, en los siguientes términos:

“Para considerar que una determinada información constituye propiamente un secreto comercial o empresarial tanto la Directiva como la LSE establecen un triple requisito: a) Que la información no sea “generalmente conocida” en los términos



definidos en la norma; b) Tener un valor en el mercado precisamente por no ser conocida, y c) Haber sido objeto por parte de su propietario de medidas “razonables” para evitar su divulgación. Cuando la información de que se trate se ajuste a estas tres condiciones será considerada secreto comercial y empresarial y se beneficiará de la protección establecida frente a los infractores”.

En el caso que nos ocupa y, sin ánimo de profundizar en el ámbito objetivo de aplicación de la LSE, por exceder del ámbito de competencia del Comisionado, la información solicitada cumple los tres requisitos mencionados en el párrafo anterior. En primer y segundo lugar, porque no es una información generalmente conocida, al contrario que la publicada por el Comisionado y relativa a datos agregados, y tiene valor en un mercado liberalizado pero específico y con pocos operadores como es la distribución mayorista de tabaco. En tercer lugar, porque es aportada a la Administración por los operadores en base a una obligación legal, sin que por parte de los mismos se realice divulgación alguna, siendo de su interés que la información remitida se trate con total confidencialidad, tal y como sucede con todas las informaciones que los operadores mayoristas aportan al Comisionado para el ejercicio de sus competencias.

De hecho, incluso en el caso de que se considerara que dicha información puede aportarse previa audiencia de los interesados por afectar a sus derechos e intereses legítimos (artículo 19.3 de la Ley de Transparencia), es absolutamente improbable que ninguno de los operadores consintiera la difusión o publicación de estos datos, dado el elevado riesgo de disfunción la competencia.

CONCLUSIONES

Todo lo anteriormente expuesto, este organismo considera que:

1. La resolución motiva suficientemente que los datos solicitados a ese nivel de desagregación afectan a los intereses económicos y comerciales de los operadores mayoristas de distribución. Contendrían la información concreta de las labores y ventas diferenciadas por cada uno de ellos en lugar de una información agregada total. Dado que estas empresas compiten en régimen de libre competencia y la distribución de las labores se realiza en base a acuerdos mercantiles privados con fabricantes e importadores, la difusión de esta información podría perjudicarles por ser potencialmente accesible por competidores, proveedores o clientes (test de daño). La información que remiten al Comisionado se remite en cumplimiento de una obligación legal y para el ejercicio de sus competencias, estando obligado el Comisionado a tratarla con la máxima confidencialidad para conjugar ambos intereses en juego (artículo 5. Diez de la Ley 13/1998, de 4 de mayo).



Asimismo, no se considera justificado el interés público en la concesión de la información tal cual se solicita. La información agregada se trata, elabora y publica de oficio por el Comisionado y es accesible a todos los ciudadanos, siendo suficiente para las finalidades que el reclamante indica en su escrito justifican la concesión. Por el contrario, la información solicitada en el formato desagregado por empresas nada aporta a la consecución de estos fines y, al contrario, perjudica a los intereses económicos y comerciales de las mismas.

2. La información que se publica se trata y elabora previamente por el Comisionado para evitar cualquier posible afectación a los intereses económicos y comerciales de los operadores a la vez que sirve para su finalidad de uso público. Por el contrario, el formato que solicita el reclamante no conjuga ambos intereses, siendo perjudicial para los distribuidores sin que exista una razón de interés público que lo justifique.

3. El acceso parcial propuesto, anonimizando la denominación de cada operador, no es suficiente para proteger la identidad de los mismos, por ser un mercado pequeño en el que apenas operan un máximo de seis empresas, siendo fácilmente descifrable cualquier información desagregada que se publicara.

4. Se considera que la información solicitada en ese formato podría ser objeto de la Ley de Secretos Empresariales, por ser información no pública ni conocida que los operadores únicamente aportan a la Administración porque tienen una obligación legal, información que de otro modo no divulgan por ser perjudicial para sus propios intereses».

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibió escrito el 23 de abril de 2025 en el que señala que:

«ASUNTO: ESCRITO DE ALEGACIONES EN TRÁMITE DE AUDIENCIA: MODIFICACIÓN DE LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN Y DESISTIMIENTO PARCIAL EN ARAS DE FACILITAR UN ACUERDO.

D. (...) en relación con el expediente de referencia y en el trámite de audiencia conferido, mediante el presente escrito manifiesta lo siguiente:

PRIMERO.- Voluntad de acuerdo y modificación de la solicitud.

Tras analizar detenidamente las alegaciones presentadas por el Comisionado para el Mercado de Tabacos (CMT), en las que fundamenta su negativa a proporcionar la información solicitada en los puntos 1 y 2 de la solicitud original principalmente



en el supuesto riesgo de perjuicio a los intereses económicos y comerciales de los operadores distribuidores por la revelación de sus datos individualizados y su implantación provincial, esta parte, aun manteniendo la convicción sobre la legitimidad y el interés público de su solicitud inicial en toda su extensión, desea manifestar su voluntad de encontrar una solución que permita el acceso a información relevante y detallada, al tiempo que se atienden las preocupaciones expresadas por el CMT respecto a la posible afectación de la competencia.

En este espíritu de colaboración y con el fin de facilitar una resolución favorable que garantice el derecho de acceso a la información pública en lo sustancial, esta parte DESISTE de solicitar la información relativa a:

- *La desagregación por distribuidor individual en los puntos 1 y 2 de la solicitud original.*
- *La desagregación por provincia de venta en el punto 2 de la solicitud original.*

En consecuencia, se MODIFICA la solicitud de información contenida en los puntos 1 y 2, quedando concretada en los siguientes términos para los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, a ser posible en formato Excel:

- *Información de ventas de labores de tabaco a nivel NACIONAL (datos agregados para el conjunto de España), detallando por:*
- *Tipo de producto (cigarrillos, picadura, cigarros, etc.)*
- *Marca*
- *Variedades de marca*
- *Nombre (según figure registrado)*
- *Código de producto (si existe y se utiliza de forma unívoca)*
- *Ventas totales anuales en miles de unidades (o kilogramos, según corresponda a la labor)*
- *Ventas totales anuales en miles de euros (a precio de venta al público)*

Esta modificación supone renunciar a conocer qué distribuidor concreto realiza qué ventas y en qué provincias específicas, centrándose en obtener una imagen detallada del mercado nacional por producto, marca y, crucialmente, por variedad de marca.



SEGUNDO.- Decaimiento de los motivos de oposición del CMT respecto a la solicitud modificada.

Con esta modificación, los principales argumentos esgrimidos por el CMT en sus alegaciones decaen o pierden su fundamento respecto a la información ahora solicitada:

1. Intereses económicos y comerciales (Art. 14.1.h LTAIBG): Al solicitar únicamente datos agregados a nivel nacional, desaparece el riesgo aducido por el CMT de revelar la posición competitiva, cuotas de mercado, políticas comerciales o acuerdos de distribución individuales de cada operador. La información solicitada reflejará las tendencias globales del mercado español, no la actividad particular de empresas competidoras.

2. Ley 1/2019 de Secretos Empresariales: Resulta difícilmente sostenible que los datos de venta agregados a nivel nacional por tipo de producto, marca y variedad constituyan un secreto empresarial en los términos de la Ley 1/2019, ya que no revelan información estratégica particular de ninguna empresa distribuidora cuya divulgación les pueda causar un perjuicio competitivo directo.

3. Incongruencia y Acceso Parcial: Esta modificación representa una propuesta concreta de acceso parcial que va más allá de las estadísticas genéricas actualmente publicadas por el CMT.

De hecho, el nivel de agregación nacional ahora propuesto es compatible con el enfoque general de dichas estadísticas públicas, pero ofreciendo un necesario y completo desglose por todas las variedades de marca registradas, detalle que actualmente solo se ofrece de forma parcial o incompleta en la información pública del CMT. Este desglose ofrece el nivel de detalle por variedad de marca que resulta esencial para el interés público alegado, pero eliminando los elementos (distribuidor, provincia) que generaban la controversia.

TERCERO.- Persistencia del interés público en la información modificada.

La información solicitada en su nueva formulación (agregada nacionalmente, pero detallada por marca y variedad) sigue revistiendo un elevado interés público, especialmente desde la perspectiva de la salud pública. Permitiría:

- Monitorizar la evolución del consumo por variedad de marca a nivel nacional.*
- Detectar posibles estrategias de la industria para eludir la normativa sanitaria mediante el uso de nombres o descriptores de variedad.*



- *Evaluar la eficacia de las políticas de control del tabaquismo.*
- *Fundamentar futuras acciones regulatorias o campañas de concienciación.*

Dado el interés de estos datos para la salud pública me permito aclarar el significado y ámbito de aplicación de tres términos usados en la solicitud de información.

Tipo de Producto (Categoría de Labor):

La definición legal general (como la del RD 579/2017 o la Ley 28/2005) abarca cualquier producto destinado a ser fumado, inhalado, chupado o mascado que contenga tabaco,

total o parcialmente. Se refiere a la categoría general en la que se clasifica un producto de tabaco según su forma de elaboración, presentación y modo de consumo. Esta clasificación es fundamental tanto a nivel regulatorio (normativa sanitaria, fiscal) como para el análisis del mercado.

Ejemplos comunes en España incluyen: Cigarrillos, Picadura para liar, Cigarros (puros) y cigarritos, Tabaco para pipa, Tabaco de uso oral (prohibido en la UE, pero relevante en el contexto global) o nasal, Productos de tabaco calentado y otros productos para fumar.

Marca (Brand):

Es el nombre comercial distintivo bajo el cual un fabricante comercializa una línea de productos de tabaco. Ejemplos típicos en España incluyen Marlboro, Camel, Winston, Fortuna, Ducados, Chesterfield, Lucky Strike, etc.

Variedad de Marca (Brand Variant / Sub-brand):

Se refiere a cada una de las variantes (o versiones, o variaciones) específicas que existen dentro de una misma marca principal. Estas variedades se diferencian entre sí por características como el tipo de mezcla de tabaco, el sabor (ej. mentolado, aunque prohibido en la UE para cigarrillos y liar), el formato (ej. King Size, 100s, Slims, Blando, Duro), el color del paquete, o descriptores asociados (ej. Red, Blue, Gold, Silver, White, Black).

Ejemplos dentro de la marca Ducados son Ducados Negro, Ducados Rubio, Ducados Rubio 100's, Ducados Rubio Blando. Dentro de John Player Special los ejemplos son John Player Sp. American Blend, John Player Sp. Black/Blue.



Este interés público debe ser ponderado por este Consejo y justifica plenamente el acceso a la información en los términos ahora solicitados, una vez eliminados los elementos de desagregación que motivaron la oposición del CMT.

SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO:

Que tenga por presentado este escrito, por efectuado el desistimiento parcial respecto a la desagregación por distribuidor y provincia, y por modificada la solicitud de información en los términos expresados en el punto PRIMERO de este escrito.

En consecuencia, y considerando que con la modificación propuesta decaen los motivos de oposición fundamentados por el CMT, se solicita que dicte resolución por la que ordene al Comisionado para el Mercado de Tabacos la entrega de la información solicitada en su nueva formulación, es decir, los datos de ventas anuales (2020-2024) agregados a nivel nacional (unidades/kg y euros), detallados por tipo de producto, marca, variedades de marca, nombre y código de producto».

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».

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 información relativa a: 1. la distribución por labores (desglosada) y 2. por provincias por distribuidor (también desglosada), de entre los años 2020 a 2024, junto con 3. los distribuidores que operaban en ese período de tiempo, todo ello en el mercado de tabaco.
4. El Ministerio dictó resolución expresa concediendo parcialmente la información al entregar la relativa al punto 3 de la solicitud y denegando el resto al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, sin perjuicio de reconocer la obligación legal que pesa sobre los distribuidores de tabaco de formular mensual y anualmente una declaración ante el Comisionado comprensiva de los resúmenes de operaciones económicas llevadas a cabo de forma detallada; información ésta cuya divulgación -según afirmó- supondría un perjuicio para sus intereses económicos y comerciales al disponer de forma detallada de información sobre las ventas de cada uno de ellos, su política comercial etc, lo que contravendría también la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

Disconforme con la respuesta recibida el interesado interpuso reclamación ante el Consejo alegando falta de motivación suficiente al no especificarse los elementos concretos de la información solicitada que causarían un perjuicio real y cómo se materializaría el mismo y no individualizar el daño potencial ni ponderar de forma adecuada el interés público de la información frente al interés económico alegado. A ello añadió que la información publicada en las estadísticas era similar a la solicitada sin que se considerara lesiva para los intereses comerciales de los distribuidores. Por último acotó el objeto de su reclamación al señalar que se avenía a recibir la información de distribución de labores de los puntos 1 y 2 de la solicitud sin distinción de distribuidor y omitiendo además los datos estrictamente confidenciales.



En fase de alegaciones el Ministerio concernido argumentó (en esencia) que los intereses económicos y comerciales afectados estaban debidamente identificados en la resolución, y que la información solicitada por el reclamante -tal y como aparecía formulada en su solicitud- se refería a la información de ventas disociada por distribuidores; distribución que dependía de los acuerdos mercantiles (privados) suscritos con el fabricante o importador, los cuales, competían en el mercado, por lo que cualquier información que se difundiera en relación con el contenido de esos acuerdos podía ser utilizada por el resto para la toma de decisiones (empresariales o comerciales) que perjudicarían al operador cuya información se hubiera difundido, con riesgo cierto para la competencia. Asimismo señaló que la información estadística publicada por el Comisionado -previo tratamiento de los datos de ventas- ya contenía los datos solicitados en los puntos 1 y 2 de la solicitud, con la única diferencia de que se presentaban agregados y no diferenciados por operador distribuidor, mientras que la alternativa propuesta por el reclamante, suponía hacer pública la actividad comercial específica de cada uno de los distribuidores, con la anonimización del nombre del distribuidor, lo cual, no sería eficaz, puesto que -como puede verse en la propia resolución- en el cuadro de distribuidores por año estas empresas no forman un grupo excesivamente numeroso, entre cinco y seis operadores por año, por lo que la identificación de cada uno de ellos incluso sin la mención de la denominación de la empresa sería factible. Por último señaló que la información solicitada constituía secreto comercial o empresarial conforme a la Ley de Secretos Empresariales al cumplir el triple requisito fijado al efecto por el CTBG en su Criterio interpretativo 1/2019, siendo improbable que ex trámite de audiencia previa del artículo 19.3 LTAIBG a los operadores ninguno consintiera en su difusión, dado el elevado riesgo de disfunción sobre la competencia. Por último añadió que el acceso parcial propuesto, anonimizando la denominación de cada operador, no sería suficiente para proteger su identidad, por ser un mercado pequeño en el que apenas operan un máximo de seis empresas, siendo fácilmente descifrable cualquier información desagregada que se publicara.

A la vista de las alegaciones del Ministerio, el solicitante manifestó durante el trámite de audiencia su deseo de desistir de solicitar la información en los términos desagregados contenidos en los puntos 1 y 2 de la solicitud original, quedando nuevamente acotada la misma (dentro del mismo período temporal) a lo siguiente:

- *Información de ventas de labores de tabaco a nivel nacional (datos agregados para el conjunto de España), detallando por:*
- *Tipo de producto (cigarrillos, picadura, cigarros, etc.)*



- *Marca*
- *Variedades de marca*
- *Nombre (según figure registrado)*
- *Código de producto (si existe y se utiliza de forma unívoca)*
- *Ventas totales anuales en miles de unidades (o kilogramos, según corresponda a la labor)*
- *Ventas totales anuales en miles de euros (a precio de venta al público)*

Según sus propias palabras, esta modificación suponía renunciar a conocer qué distribuidor concreto realiza qué ventas y en qué provincias específicas, centrándose en obtener una imagen detallada del mercado nacional por producto, marca y, crucialmente, por variedad de marca.

5. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar si, de acuerdo con la motivación ofrecida por el Ministerio en su resolución y luego en fase de alegaciones, acerca de la concurrencia en este caso del límite del artículo 14.1.h) LTAIBG, y una vez acotados los términos de la reclamación por el interesado mediante el desistimiento parcial de la misma, siguen concurriendo en este caso las razones esgrimidas por la Administración para la denegación de la información solicitada.

En tal sentido, repárese que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación ex artículo 24 de la LTAIBG aunque no permite al reclamante alterar en este procedimiento el objeto de su solicitud de acceso, sí le permite acotarlo a una parte de lo pedido inicialmente, quedando entonces delimitado el objeto de reclamación por las pretensiones de las partes. Por consiguiente la perspectiva del análisis que ha de operar este Consejo en el examen de esta reclamación se ha de ceñir necesariamente a los nuevos términos del debate procedimental fijados por las partes sin que proceda ir más allá so pena de incongruencia administrativa *extra petita* en su pronunciamiento.

6. Sentado lo anterior, conviene comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional, que cuenta con una amplia formulación en su reconocimiento y en su configuración legal, por lo que se impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las causas de inadmisión como de los límites legales, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del



Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. 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) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG, la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a los intereses económicos y comerciales ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que «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”». Desde esta perspectiva, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe 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»--.

Por otra parte, según se subraya en el citado Criterio interpretativo, para la aplicación del límite no resulta suficiente aducir una mera posibilidad de que se pueda producir un daño a los intereses económicos y comerciales, sino que el perjuicio debe ser definido, indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, una vez constatada la existencia del daño y su impacto, «deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».

Por su parte la Ley 1/2019 define el secreto empresarial en su artículo 1.1 en los siguientes términos:



“A efectos de esta Ley, se considera secreto empresarial cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones: a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas; b) tener un valor comercial por su carácter secreto; c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control”.

Este Consejo ha establecido que la protección del secreto comercial ha de estar encaminada a salvaguardar la innovación y el *know how* de las empresas y preservar la competencia leal y evitar la competencia falseada. Así, el Tribunal Supremo STS 1500/2023, de 21 de noviembre, RC 94/2022) ha declarado: «*Lo relevante es el carácter confidencial de los datos incorporados por cuanto los mismos fuesen reveladores de su estrategia financiera o comercial*». Mediante la protección de los secretos empresariales se excluye por tanto de la divulgación aquellas informaciones que guarden directa relación con la posición de competitividad de la empresa. En definitiva, para considerar que una información puede estar protegida por el secreto empresarial ha de tratarse de conocimientos propios de un operador económico de carácter técnico o comercial, vinculados a su organización interna, y cuya divulgación debilite su posición en el mercado y frente a sus competidores.

7. A la vista de la argumentación vertida por la Administración para justificar la denegación de la información fundamentada sobre la base del perjuicio a los intereses económicos y comerciales de los distribuidores del mercado de tabaco (artículo 14.1.h) LTAIBG) y del secreto comercial de los acuerdos mercantiles suscritos por éstos con importadores y fabricantes del sector con el detalle de que fuera a nivel provincial, y vista que la información a la que finalmente acotó el solicitante su reclamación eliminó la referida a tales distribuidores y además amplió el ámbito territorial de la solicitud al ámbito nacional, (y no al provincial) permite colegir que la parte de la información que eventualmente hubiere estado afectada por el límite invocado ya no es objeto de reclamación por el interesado, y por tanto, la información solicitada ya no está afectada por el límite, por lo que es información pública accesible.
8. Conforme a lo expuesto procede estimar la presente reclamación.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución del COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS /MINISTERIO DE HACIENDA, de fecha 24 de marzo de 2025.

SEGUNDO: INSTAR al COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS /MINISTERIO DE HACIENDA, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Información de ventas de labores de tabaco a nivel nacional (datos agregados para el conjunto de España), detallando por:
 - *Tipo de producto (cigarrillos, picadura, cigarros, etc.)*
 - *Marca*
 - *Variedades de marca*
 - *Nombre (según figure registrado)*
 - *Código de producto (si existe y se utiliza de forma unívoca)*
 - *Ventas totales anuales en miles de unidades (o kilogramos, según corresponda a la labor)*
 - *Ventas totales anuales en miles de euros (a precio de venta al público)*

TERCERO: INSTAR al COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACOS /MINISTERIO DE HACIENDA, a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante

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

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>



en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0836 Fecha: 14/07/2025

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