



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 06/06/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: AIP-0104-22

N/REF: R/0913/2022 ; 100-007539 [Expte. 1577-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Información solicitada: Expediente sancionador e inspecciones realizadas

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 16 de septiembre de 2022 a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, 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:

«Copia, por este medio, del expediente completo, inspecciones incluidas, correspondiente a la Resolución Obra Civil 2 S/0021/10.»

2. La COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA dictó resolución con fecha 10 de octubre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) la disposición adicional primera de la LTAIBG establece en su apartado segundo que «se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio,

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

aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información».

La LDC prevé un régimen específico de acceso a la información, distinto del derecho general de acceso a la información pública, archivos y registros, previsto en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual está sujeto a criterios y excepciones diferentes y tiene una finalidad también diferente.

En este sentido, el artículo 42 la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) relativo al tratamiento de la información confidencial dispone que: En cualquier momento del procedimiento, se podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que se mantengan secretos los datos o documentos que se consideren confidenciales, formando con ellos pieza separada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18 de la presente Ley y en el Reglamento (CE) nº 1/2003, del Consejo, de 16 de diciembre de 2002.

Adicionalmente, el artículo 43 de la LDC relativo al deber de secreto señala que:

- 1. Todos los que tomen parte en la tramitación de expedientes previstos en esta Ley o que conozcan tales expedientes por razón de profesión, cargo intervención como parte, deberán guardar secreto sobre los hechos de que hayan tenido conocimiento a través de ellos y de cuantas informaciones de naturaleza confidencial hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus cargos, incluso después de cesar en sus funciones.*
- 2. Sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que pudieran corresponder, la violación del deber de secreto se considerará siempre falta disciplinaria grave.*

Del mismo modo, el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia prevé que los datos e informaciones obtenidos por la CNMC en el desempeño de sus funciones que tengan carácter confidencial por tratarse de materias protegidas por el secreto comercial, industrial o estadístico sólo podrán ser cedidos al Ministerio competente, a las Comunidades Autónomas, a la Comisión Europea y a las autoridades de otros Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, así como a los tribunales en los procesos judiciales correspondientes.

Por otro lado, el artículo 16 de la LTAIBG prevé que cuando «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. En

este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida».

V. En el caso que nos ocupa, se solicita acceso al expediente S/0021/20 Obra Civil 2, expediente que se encuentra finalizado por resolución de la Sala de Competencia de 5 de julio de 2022, y en el cual (...) no tiene reconocida la condición de interesado.

La información contenida en el expediente, aun la declarada no confidencial, solo es accesible a los declarados interesados en el procedimiento, por lo que el hecho de no declarar la confidencialidad no significa que estos datos adquieran el carácter de públicos, ya que todos aquellos que tengan acceso a la totalidad de la información contenida en el expediente están sometidos al deber de secreto establecido en el artículo 43 de la LDC.

Si bien la Ley de Transparencia regula lo de que se denomina acceso parcial (artículo 16), su ejercicio (...) resultaría en una información distorsionada o carente de sentido.

Sobre el acceso a expedientes de la CNMC se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas ocasiones, véase entre otras, la Resolución de 15 de septiembre de 2015, (expte R/0147/2015) y la Resolución de 25 de agosto de 2017 (expte R/0255/2017), señalando que toda la información o documentación conseguida por la CNMC como consecuencia de su labor inspectora goza de la condición de información reservada por expreso mandato legal y que la disposición adicional primera de la LTAIBG reconoce la aplicación prevalente de su normativa específica a las materias que tengan previsto un régimen específico de acceso a la información, como es el caso que nos ocupa.

(...) DESESTIMAR la solicitud de acceso (...) de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.1 e), g), h) y k) y la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG, y conforme a la argumentación expresada supra.»

3. Mediante escrito registrado el 19 de octubre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«Copia, por este medio, del expediente completo, inspecciones incluidas, correspondiente a la Resolución Obra Civil 2 S/0021/10.»

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

4. Con fecha 21 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. El 11 de noviembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...)

Si bien la Ley de Transparencia regula lo de que se denomina acceso parcial (artículo 16), afectaría notablemente a la eficacia del funcionamiento de la CNMC como servicio público proceder en un procedimiento tan complejo y extenso de más de cien mil (100.000) folios al «acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite».

(...)

Resulta necesario subrayar que en el expediente sancionador S/0021/20 Obra Civil 2, la información y los documentos en poder de la CNMC son en un porcentaje elevado resultado de la información física y electrónica incautada en las inspecciones realizadas por la CNMC y de la información aportada por las propias partes a los específicos efectos de dar respuesta a los requerimientos de información formulados por la CNMC, cuyo acceso por terceros ocasionaría un perjuicio irreparable a los derechos o intereses de las partes investigadas al estar afectada dicha información por el secreto comercial.

Igualmente ha de señalarse que la decisión de la CNMC de 5 de julio de 2022, que consideró acreditada la existencia de una práctica prohibida de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la LDC y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, está disponible en la web en su versión pública, lo que permite al solicitante conocer las actuaciones llevadas a cabo, así como los fundamentos jurídicos que sustentan la Resolución, y que justifican la imposición de la sanción. De esta manera, a través del texto publicado, es posible obtener un conocimiento preciso del criterio jurídico que orientó la Resolución del expediente de referencia no resultando proporcionado ni justificado conceder el acceso a informaciones afectadas por el secreto comercial, cuya divulgación ocasionaría un grave perjuicio a las partes investigadas.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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*».

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 un expediente sancionador tramitado por la CNMC, incluyendo las inspecciones realizadas.

La CNMC dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso a la información solicitada al considerar que existe un régimen específico de acceso a la información solicitada (en el sentido de la Disposición adicional primera, párrafo segundo, LTAIBG)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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

conformado por los artículos 43 y 44 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC), así como por el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Y ello en conexión con el hecho de que el solicitante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento.

Además, invoca la concurrencia de los límites contenidos en las letras e), g), h) y k) del artículo 14.1 LTAIBG; esto es, el posible perjuicio a bienes jurídicos como la prevención, investigación y sanción de ilícitos administrativos; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; y, finalmente, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones.

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, añade que la concesión de un acceso parcial, si fuese admisible, afectaría notablemente al funcionamiento del organismo, al tratarse de un procedimiento complejo y extenso y ofrecería meramente información distorsionada.

4. La resolución de esta reclamación exige, en primer lugar, verificar si existe un régimen jurídico específico que desplace la aplicación de la LTAIBG en virtud de lo previsto en su Disposición adicional primera LTAIBG, tal y como invoca la CNMC remitiéndose a la regulación contenida en los artículos 42 y 43 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que establece una reserva de confidencialidad, complementado por el mandato de restricción en su divulgación establecido para la propia Comisión en el artículo 28.2 de su Ley de creación.

La determinación del contenido y alcance de la Disposición adicional primera de la LTAIBG ha sido abordada por Tribunal Supremo en varias resoluciones en las que ha ido conformando progresivamente una doctrina jurisprudencial que el propio Tribunal recapituló en el fundamento jurídico tercero de la STS de 10 de marzo (ECLI:ES:TS:2022:871) que, como se ha puesto de manifiesto en la en la resolución de este Consejo R/111/2022, de 11 de julio, puede resumirse en los siguientes términos: *«(...) el Tribunal Supremo ha dictaminado que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial*

diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.»

En este caso, se pretende el acceso a un expediente sancionador, finalizado por resolución de la Sala de Competencia de 5 de julio de 2022 en el que el reclamante no tiene reconocida la condición de interesado. La resolución dictada por la Sala de Competencia de la CNMC, a cuyo expediente completo se solicita el acceso, lo ha sido en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en el marco de sus actuaciones inspectoras y de sanción, atribuidas a la Comisión por los artículos 27 a 29 de su Ley de creación.

La regulación de ese procedimiento de transparencia y consulta se contiene en los artículos 42 y 43 de la LDC, señalando el primero de ellos que se puede ordenar que se mantengan secretos los datos o documentos que se consideren confidenciales, formando con ellos pieza separada, y estableciendo, el segundo, el deber de guardar secreto sobre los hechos e informaciones de naturaleza confidencial, para todos los que hayan intervenido en la tramitación de los expedientes. Por otro lado, el artículo 28.2 de la Ley de creación de la CNMC establece que *«[l]os datos e informaciones obtenidos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el desempeño de sus funciones, con la excepción de los previstos por las letras c), d), e) y f) del apartado 1 del artículo 5 de esta Ley, que tengan carácter confidencial por tratarse de materias protegidas por el secreto comercial, industrial o estadístico, sólo podrán ser cedidos al Ministerio competente, a las Comunidades Autónomas, a la Comisión Europea y a las autoridades de otros Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, así como a los tribunales en los procesos judiciales correspondientes»*. Nótese que, dentro de las excepciones que se establecen, se encuentra la de la letra c), que es precisamente la aplicación de la LDC *«en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia»* por lo que, en principio, este régimen no sería aplicable en este supuesto.

5. De lo anterior se desprende que la LDC contiene un régimen jurídico específico parcial en la medida en que se establece de forma expresa en su artículo 42 la posibilidad de declarar la confidencialidad de la información aportada como consecuencia de la labor inspectora de la CNMC; previsión que resulta relevante desde la perspectiva del derecho de acceso y que tiene aplicación preferente pero que, en ningún caso, desplaza íntegramente la regulación de la LTAIBG, que se aplicará supletoriamente en todo aquello no previsto por la norma (excepto aquellas previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma especial) —sin que el deber de secreto establecido en el artículo 43 LDC afecte, en cambio, al alcance del

derecho de acceso a la información en la medida en que es una previsión dirigida a las personas que prestan sus servicios en la CNMC y conocen de los expedientes que allí se tramitan pero no se proyecta sobre terceras personas que ejercen el derecho de acceso—

Desde la perspectiva apuntada conviene recordar que esa posibilidad de establecer una reserva de confidencialidad no puede entenderse en términos absolutos —vid. por todas, la resolución de este Consejo n.º 134/2022, de 18 de julio)—, como, de hecho, se desprende del propio tenor del precepto. En STS de 8 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:842) —que analizaba la relación entre la LTAIBG y la Ley del Mercado de Valores— el Tribunal Supremo concluyó que *«no toda información que figura en un expediente de una autoridad de supervisión financiera ha de ser considerada información confidencial cubierta por la obligación de guardar secreto profesional. Para ello se precisa que reúna determinados requisitos: a) que no tenga carácter de pública y b) que su divulgación pueda perjudicar a los intereses de quien la haya proporcionado o de terceros o que afecte al correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de las actividades de las empresas de servicios de inversión. Ambos requisitos han de concurrir de forma acumulativa para que sean aplicables las limitaciones de acceso a la información en los términos regulados en la LMV.»*

Tal conclusión se fundamentó en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de junio de 2018, Gran Sala (asunto C-15/16, caso Baumeister) en la que se señaló que *«(...) del tenor del artículo 54 de la Directiva 2004/39, ni del marco de dicho artículo, ni de los objetivos perseguidos por dicha Directiva, puede deducirse que sea obligatorio que toda la información relativa a la entidad supervisada y comunicada por ésta a la autoridad competente, y todas las declaraciones de dicha autoridad en su expediente de supervisión, incluida su correspondencia con otros órganos, se considerarán confidenciales»* (considerando 34). Y añadía *“[...] De estas consideraciones se desprende asimismo que la prohibición general de divulgación de información confidencial establecida en el artículo 54, apartado 1, de dicha Directiva se aplica a la información en poder de las autoridades competentes, por una parte, que no sea pública y, por otra parte, cuya divulgación pueda afectar negativamente a los intereses de la persona física o jurídica que facilitó dicha información o de terceros o el correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de las actividades de las empresas de servicios de inversión que el legislador de la Unión estableció al adoptar la Directiva 2004/39”* (considerando 35). Para finalmente afirmar que *“la información en poder de las autoridades competentes que podría constituir secretos comerciales, pero que tiene una antigüedad mínima de cinco años, debe, en principio, debido al paso del tiempo,*

considerarse histórica y, por tanto, haber perdido su carácter secreto o confidencial, a menos que, excepcionalmente, la parte que invoca esta naturaleza demuestra que, a pesar de su antigüedad, dicha información sigue constituyendo un elemento esencial de su posición comercial o de la de terceros interesados. Tales consideraciones carecen de incidencia en relación con la información en poder de dichas autoridades cuya confidencialidad pueda justificarse por razones distintas de la importancia de dicha información con respecto a la posición comercial de las empresas afectadas».

6. Partiendo por tanto de la inexistencia de un carácter absoluto de la reserva de confidencialidad; esto es, de la improcedencia de entender que toda la información que figura en el expediente de una autoridad supervisora es confidencial, no puede desconocerse que la CNMC ha dictado una resolución en la que, basándose en la configuración legal de la información como confidencial (y de la concurrencia de los límites que se analizarán después) y en las disposiciones de la LTAIBG, dice denegar la información aunque, en fase de alegaciones, reconoce que está disponible en su página web una versión pública de la decisión tomada que *«permite al solicitante conocer las actuaciones llevadas a cabo, así como los fundamentos jurídicos que sustentan la Resolución, y que justifican la imposición de la sanción»*. Con ello considera que se podría obtener un conocimiento preciso del criterio jurídico *«no resultando proporcionado ni justificado conceder el acceso a informaciones afectadas por el secreto comercial, cuya divulgación ocasionaría un grave perjuicio a las partes investigadas»*.

Así pues, la CNMC viene a sostener que en la elaboración de esa versión pública ya ha realizado un ejercicio de delimitación del alcance de la reserva de confidencialidad establecida en la LDC, excluyendo el acceso al expediente completo pero facilitando en cambio aquella información del mismo que no tiene carácter confidencial y que es la que obra en la resolución publicada.

No obstante lo anterior, no puede desconocerse que la resolución de la CNMC que se impugna en este procedimiento, ha sido denegatoria, y que únicamente en fase de alegaciones se alude a la existencia de ese documento, no habiéndose facilitado al reclamante documentación alguna referida a esa parte de la información que sustenta la resolución y que no ha sido declarada como confidencial.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la jurisprudencia antes citada, que exige la justificación expresa por parte de la autoridad supervisora de la parte de la información que se declara confidencial, este Consejo considera que procede estimar

parcialmente la reclamación e instar a la CNMC a que facilite la documentación obrante en el expediente que no ha sido calificada como tal.

7. En directa relación con lo anterior, la CNMC invoca la concurrencia de varios límites de los previstos en el artículo 14 LTAIBG que justificarían la denegación del acceso acordada; en particular, los previstos en los apartados e), g), h), k) del citado precepto que, sin embargo, meramente cita, aunque vincula a la protección del deber de secreto y a la confidencialidad establecida en los artículos 42 y 43 LDC antes citados; añadiendo en fase de alegaciones la alusión —desde la perspectiva del artículo 14.1.h) LTAIBG— a que el acceso por terceros ocasionaría un perjuicio irreparable a los derechos e intereses de las partes investigadas por estar afectada la información por el secreto comercial.

Conviene recordar en este punto que, con arreglo al criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo, (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, debiéndose analizar, por el contrario, si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y siempre que no exista un interés prevalente que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Supremo en una ya consolidada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación estricta, cuando no restrictiva, de los límites de referencia —por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:TS:2017:3050)— *«(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información (...) Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley»*. Se subraya, además, en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) que *«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»*.

En este caso, las alegaciones vertidas por el organismo requerido, en relación con el carácter confidencial de la información y con la posible afectación de los intereses económicos y comerciales de esos terceros investigados, y del secreto comercial e industrial, no se acompaña de una argumentación expresa y detallada de dicha afectación (y de la necesidad, por tanto, de preservar su confidencialidad). En este sentido, la alusión a la existencia de información física y electrónica, incautada por la CNMC, cuyo acceso por terceros ocasionaría un perjuicio irreparable a los derechos o intereses de las personas investigadas, resulta en extremo genérica, sosteniéndose la afectación o perjuicio en términos de mera posibilidad. No se precisa tampoco qué parte de esa información se encuentra afectada por el secreto comercial, si es que lo está.

Debe reiterarse, tal como este Consejo ha puesto de relieve en el Criterio Interpretativo 1/2019, que el perjuicio a tales intereses ha de ser real, indubitado, manifiesto, y directamente relacionado con la información solicitada, y tal circunstancia debe ser puesta de manifiesto y razonada por quien invoca la concurrencia del límite.

En definitiva, partiendo de que la aplicación de los límites deber ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección, así como atender a las circunstancias concretas de cada caso, este Consejo considera que no se ha justificado de forma suficiente la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG [ni de los previstos en las letras e), g) y k)], por lo que no puede fundamentarse en ellos la denegación *in toto* del acceso solicitado la información solicitada.

8. Teniendo en cuenta lo anterior, resta para concluir referirse a la invocación, por parte de la CNMC, y en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, de la afectación a la eficacia en el funcionamiento de la entidad, si hubiera de concederse un acceso parcial, previa omisión de la información afectada por el límite, dado que se trata de un expediente de más de mil folios. Aunque no de forma explícita, parece invocarse la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«[r]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración»*

La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), ya aludida, establece, en lo que aquí interesa, que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de*

inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información» —jurisprudencia reiterada en SSTs de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

La jurisprudencia parte de la premisa de que «(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realiza el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

Pues bien, aunque ciertamente la determinación de las partes que no son confidenciales y son susceptibles de acceso (parcial) se proyecta sobre una información voluminosa, lo cierto es que no se aprecia complejidad en la medida de que se trata de un único expediente, además identificado, que obra en poder de la propia entidad requerida, debiendo constar los datos que hayan sido confidenciales en pieza separada según dispone el artículo 42 LCD. Todo parece indicar, por tanto, que

ese trabajo ya está, al menos parcialmente, realizado, sin requerir de esfuerzos adicionales desproporcionados.

9. En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes, considerando que no resulta procedente la calificación como confidencial de todo el contenido del expediente y que no resultan de aplicación los límites invocados en los términos expuestos por la CNMC, la presente reclamación debe ser estimada parcialmente a fin de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 LTAIBG, se proporcione al reclamante la información que obra en el expediente que dio lugar a la resolución Obra Civil 2 S/0021/20 que tenga consideración de confidencial, debiendo justificarse de manera clara y suficiente el carácter confidencial de la información que se excluye del acceso.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

SEGUNDO: INSTAR a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la información del expediente S/0021/20 de la CNMC que no tenga carácter de confidencial, en los términos de los FFJJ 4 a 6 y 9 de esta resolución.

TERCERO: INSTAR al COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA 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

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

conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0444 Fecha: 06/06/2023

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>