



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00083845

N/REF: 94/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: INECO, S.M.E., M.P., S.A.

Información solicitada: Justificación de tarifas de encargo a medio propio.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0602 Fecha: 31/05/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de noviembre de 2023 la asociación reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), 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:

«La Secretaria de Estado de Transportes ha aprobado unas nuevas tarifas para los encargos del ámbito de la AGE al Medio Propio INECO. Se solicita documento del grupo de trabajo de los accionistas de INECO y del MITMA que desarrolla la

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



justificación de la propuesta de nuevas tarifas de aplicación al que hace referencia la resolución de la secretaria de esta de Transportes de 2023 y de 2021.

"La Presidenta de INECO ha presentado al Presidente de ENAIRE, en cuanto accionista mayoritario de la sociedad, una propuesta de las nuevas tarifas para los encargos en el ámbito de la Administración General del Estado que sustituyan a las vigentes del año 2016. Dicha propuesta ha sido elaborada en el marco de un grupo de trabajo en el que han estado representados todos los accionistas de INECO, así como el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y presentada al Consejo de Administración de INECO en su reunión del 20 de mayo de 2021."

https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/e42dfd39-e79b-487e-8af8-5329c9735b22/DOC2023032720001602_b_Tarifas_oficiais_do_Ineco_.pdf?MOD=AJPERES

<https://www.ineco.com/webineco/sites/default/files/Resoluci%C3%B3n%20Tarifas%20Ineco%202023.pdf>».

2. El Ministerio receptor de la solicitud remitió la misma a INECO, S.M.E., M.P., S.A, al considerarlo el organismo competente para su resolución, invocando el artículo 19.4 LTAIBG. La sociedad INECO, S.M.E., M.P., S.A dictó resolución de 22 de diciembre de 2023, con el siguiente contenido:

«(...) En el presente caso, concurre de forma evidente una causa de inadmisión que impide acceder a lo solicitado por la asociación de ingeniería y consultoría. Y es que el artículo 18.1.b) LTAIBG (...).

La documentación solicitada consiste en los trabajos preparatorios de una resolución pública, que, como tales, presentan un carácter claramente auxiliar o instrumental. Se trata de una información preparatoria de la actividad del Secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que, en su calidad de Presidente de ENAIRE, es quien recibe la propuesta y quien, en última instancia, tiene plena autonomía y capacidad para su valoración a la hora de dictar la Resolución. (...)

A lo anterior se hace necesario añadir la existencia de otros límites que, aun de no concurrir la causa de inadmisión mencionada, impedirían a su vez acceder a la información solicitada. En concreto, el primer límite legal que impide otorgar el derecho de acceso a la información solicitada se encuentra en el artículo 14.h de la LTAIBG (...).



Huelga decir que otorgar la documentación solicitada implicaría conceder el acceso a información económico-financiera y comercial de ámbito estrictamente interno y confidencial, y que no debe ser sujeta a otro régimen de publicidad que el específicamente exigido por la normativa legal (...).

Además, tal petición carece de amparo en el Derecho español. En primer lugar, porque la información requerida merece el calificativo de “secreto comercial” y de “secreto empresarial”, con arreglo a la legislación española y comunitaria. Y, en segundo término, porque acceder a la solicitud supondría revelar la contabilidad de la empresa, que es secreta por imperativo legal.

(...) Existe, además, un segundo límite (...). El art.14.f LTAIBG (...). Tal límite es relevante porque, en la actualidad, INECO se enfrenta a dos procedimientos judiciales en los que varios de los asociados de Tecniberia figuran como demandantes y en los que, evidentemente, Ineco podría ver comprometido su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de acceder a lo reclamado por la asociación reclamante.

Es evidente que el límite de la igualdad de las partes en los procesos judiciales impide, en este caso, conceder la información solicitada, pues el acceso a tales datos permitiría a las asociaciones actoras recabar más información en beneficio propio y por canales alternativos al propio procedimiento, información que, además, no es pública ni debe ponerse a su disposición. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 17 de enero de 2024, la asociación solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

« (...) Como puede comprobarse examinando el literal de ambos fragmentos, la Resolución aprobatoria de las tarifas de aplicación a la AGE para la realización de encargos a INECO (cualquiera de las versiones analizadas), tiene como antecedente necesario una propuesta de aprobación de tarifas remitida por el Presidente de INECO al Presidente de ENAIRE (también Secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

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



En el caso de la R21, esta propuesta fue elaborada en el marco de un grupo de trabajo que contó con la representación de todos los accionistas de INECO, así como el MITMA, habiendo sido presentada dicha propuesta al Consejo de Administración en su reunión celebrada el 20 de mayo de 2021.

En el caso de la R23, la propuesta (actualización de la anterior) habría sido recogida en el Plan Estratégico de INECO para el periodo 2023-2026, aprobado por el Consejo de Administración de la compañía, habiendo tomado como base la metodología de cálculo aprobada por el MITMA, que a su vez habría fundamentado la aprobación de las tarifas en el año 2021. (...)

Contrariamente al criterio sentado por el CTBG en el CI 6/15, INECO sustrae a TECNIBERIA del conocimiento de una información pública, tal cual es definida en el artículo 13 de la LTAIPBG, que posee una indudable relevancia en la tramitación del expediente o conformación de la voluntad pública del Secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, encargado de aprobar las tarifas de aplicación a la AGE para la realización de encargos a INECO. En otras palabras, no puede ser considerada de ningún modo “información de carácter auxiliar o de apoyo” una información esencial para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su directa aplicación en el contexto de la realización de encargos a medios propios de la AGE. (...)

En el supuesto que nos ocupa, como puede apreciarse fácilmente, INECO no ha ofrecido ningún argumento favorable a la no divulgación de la información, no resultando de aplicación el límite del artículo 14.1.h) de la LAIPBG, dado que:

- No ha identificado los intereses económicos y comerciales que supuestamente se verían afectados al conceder el acceso a la información pública solicitada.*
- No ha valorado en modo alguno el impacto o incidencia comercial o económica de la información solicitada sobre los intereses de la empresa.*
- No ha aportado ningún dato concreto, objetivo, evaluable y efectivo, que justifique la aplicación del límite alegado y su posible repercusión en la posición competitiva de la entidad.*
- No ha determinado, en definitiva, el nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el supuesto daño a los intereses económicos y comerciales. (...)*

En cualquier caso, sobre la denegación total de la información solicitada por mi representada, debe recordarse a INECO la obligación para todo órgano sujeto al



ámbito de aplicación de la LTAIPBG, de conceder el acceso parcial a la información pública requerida cuando la aplicación del límite no afecte a la totalidad de la información (...).

Lo cierto es que si INECO consideraba que parte de la información solicitada podía suponer un perjuicio para sus intereses económicos y comerciales, previa justificación de la concurrencia del límite en determinada parte de la información solicitada, y procediendo a la exclusión de aquella documentación no afectada por el límite debió haber concedido el acceso parcial a TECNIBERIA, en aplicación del artículo 16 de la LTIPBG. (...)

Como puede comprobarse en la Resolución impugnada, para la aplicación del límite contenido en el artículo 14.1.f) de la LTAIPBG no basta con vincular la información solicitada con la existencia de uno o varios procesos judiciales en curso, sino que debe además justificarse de qué manera concreta dicha información supondría un perjuicio para la tutela judicial efectiva, posición procesal o defensa de alguna de las partes. (...)

En el caso que nos ocupa, INECO alega como causa de aplicación del límite contenido en el artículo 14.1.f) de la LTAIPBG la existencia de dos procedimientos judiciales en los que varios de los asociados de TECNIBERIA figurarían como demandantes, viendo así INECO supuestamente comprometido su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Además, afirma que “el acceso a tales datos permitiría a asociaciones actoras recabar más información en beneficio propio y por canales alternativos al propio procedimiento”.

No obstante, nada de esto se argumenta en lo más mínimo, esto es, se desconoce de qué manera la propuesta de aprobación de las tarifas de aplicación a la AGE para la realización de encargos INECO podría influir en los procedimientos judiciales en los que TECNIBERIA e INECO fueran partes. (...)

En efecto, como la Resolución afirma con base en la jurisprudencia, cabe diferenciar entre dos (2) clases de documentación:

(i) La documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo), a cuya entrega tiene derecho el solicitante, y

(ii) La documentación de naturaleza estrictamente procesal (vinculada al proceso judicial) cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera



perturbar el equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento -y que, por tanto, ha de someterse a las reglas procesales que le resulten de aplicación. (...)».

4. Con fecha 18 de enero de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al organismo 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 9 de febrero de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

« (...) El contexto de la solicitud que nos ocupa no puede prescindir tampoco de la relación existente entre INECO y TECNIBERIA. En particular, es relevante destacar que la asociación se ha afanado, en los últimos tiempos, en verter acusaciones infundadas de competencia desleal hacia la sociedad mercantil estatal. Ambas partes suscribieron, hace apenas unos meses, un Memorando de entendimiento y colaboración entre la Asociación Española de Empresas de Ingeniería, Consultoría y Servicios Tecnológicos y las empresas estatales públicas del Grupo TRAGSA e INECO, el cual, entre otras cuestiones, recogía el compromiso firme de mantener una cooperación leal. Sin embargo, la realidad se ha mostrado distinta, y la asociación solicitante ha insistido en continuar acusando a INECO, sin ninguna base, de una pretendida competencia desleal. Huelga decir que competencia desleal no ha sido apreciada, siquiera indiciariamente, a fecha de hoy, por un solo órgano judicial ni por ninguno de los numerosos órganos fiscalizadores encargados de supervisar la actividad de INECO. (...)»

Lo que se solicita aquí, como se explicará, es la documentación de la que parten tales tarifas, y que no es otra que la estructura de costes, reflejada en la contabilidad analítica de INECO. (...)

(...) es evidente que concurren varios de tales supuestos:

- En primer lugar, la documentación intercambiada en cualquier grupo de trabajo contiene, como no puede ser de otra forma, las distintas opiniones vertidas por cada uno de los participantes (en este caso, la de los accionistas y la del propio INECO), que no manifiestan, en ningún caso, la posición de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, autor último de la Resolución por ostentar la Presidencia de Enaire. Al revés, la documentación intercambiada en el seno de tal grupo de trabajo reflejaría la posición de los respectivos accionistas, del Ministerio y de INECO; pero tales posturas individuales no tienen por qué coincidir con la



decisión final del único órgano competente en la materia, la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible (primer supuesto).

- Además, y tal como refleja de forma expresa la Resolución de Tarifas, la documentación elaborada en el seno del grupo de trabajo no tiene por objeto elaborar un texto final, sino un mero texto preliminar o propuesta (“Dicha propuesta ha sido elaborada en el marco de un grupo de trabajo en el que han estado representados todos los accionistas de INECO” – segundo supuesto).

Lo mismo debe decirse, obviamente, de la propuesta del Presidente del Consejo de Administración de Ineco: nos encontramos ante una propuesta, formulada, además, por un órgano distinto de aquél que debe adoptar la decisión.

- Precisamente por lo anterior, la documentación intercambiada debe ser considerada preparatoria de la actividad del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y, concretamente, del Secretario de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, en su calidad de Presidente de Enaire, entidad pública competente para la aprobación de las tarifas de INECO (tercer supuesto). (...)

Ciertamente, y por imperativo legal, el Presidente de Enaire puede dictar instrucciones unilaterales de obligado cumplimiento para el medio propio INECO (art. 32.2.a LCSP), pero no existe, desde luego, una previsión en sentido contrario. En otras palabras: lo único que resulta vinculante, para Ineco, son las instrucciones del poder adjudicador al medio propio, pero, en ningún caso, pueden obligar las propuestas de INECO a la entidad pública de que depende. La elaboración de una propuesta por el Presidente del Consejo de Administración no resulta un trámite preceptivo, ni, mucho menos, vinculante, sino que es el Secretario de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible quien, en su calidad de Presidente de Enaire, y en el ejercicio de sus competencias, debe decidir qué fórmula permite mejor que las tarifas reflejen los costes, en los términos exigidos por el art. 32 LCSP, con arreglo al procedimiento que estime y con independencia de la propuesta o propuestas que, en su caso, formulara el Presidente del Consejo de Administración de INECO. (...)

Nótese, además, el riesgo que, para la competitividad y viabilidad de la compañía, implicaría facilitar estos datos a sus competidores directos: INECO, al margen de los encargos que le son adjudicados en su condición de medio propio, actúa también en el mercado libre (generalmente, en el extranjero) en competencia directa con las empresas representadas por la asociación reclamante. Tales empresas compiten con INECO en licitaciones públicas o privadas en las que, hasta la fecha, INECO interviene en condiciones de igualdad. Huelga decir que tales condiciones de



igualdad se verían quebradas de facilitarse a sus competidores la información confidencial e interna de la sociedad mercantil estatal, sin que, a su vez, ésta disponga de la información de aquéllos. Dicha información sobre los costes y márgenes internos privaría de facto a INECO de la posibilidad de competir con otras compañías de ingeniería, o incluso de negociar en condiciones de igualdad, en aquellos casos en los que la labor no es directamente competidora, sino cooperativa (por ejemplo, cuando INECO acude en consorcio con algunas de las empresas asociadas en TECNIBERIA). (...)

La traslación de tales requisitos a la solicitud formulada no deja lugar a dudas. Así, y siguiendo el mismo esquema establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se observa que:

- La información requerida tiene una conexión directa con la actividad económica de la empresa, pues consiste, nada menos, que en su estructura de costes. Como se verá, publicar las circunstancias cuyo acceso se solicita implicaría exponer la estrategia de INECO frente a sus competidores, perjudicando directamente la posición de INECO al competir o negociar con otras empresas de ingeniería y consultoría.

- La información es estrictamente confidencial. A tal fin, INECO ha marcado como confidencial la documentación intercambiada en el seno del Grupo de Trabajo al que se hace referencia en la Resolución de Tarifas. Además, la distribución de la información fue realizada mediante archivos protegidos mediante clave de acceso para evitar su filtración.

- Es evidente la voluntad de INECO de respetar el secreto de una información que, empleando la misma terminología utilizada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, supondría un “detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores”. Es más: la información solicitada incumbe, asimismo, a terceras personas jurídicas, pues la aprobación de las tarifas no corresponde a INECO, sino a la entidad pública de la que depende y, como indica la propia solicitud, la documentación requerida se habría elaborado en el seno de un grupo de trabajo en el que participaron también sus accionistas y el Ministerio.

Pero es que, por si lo anterior no fuera suficiente, en el mencionado Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno define el concepto de “secretos comerciales” a partir de la Comunicación núm. C 325/07 de 2005 de aquélla, relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado



CE, los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo, la cual, como recoge acertadamente el mismo Criterio Interpretativo, indica una enumeración de secretos comerciales, y menciona expresamente, y entre otros, la estructura de costes (...).

En otras palabras: al indicar el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los ejemplos que, por constituir secretos comerciales aparecen expresamente incardinados en el límite del art. 14.h LTAIBG, tal organismo alude, específicamente, a la estructura de costes y precios. (...)

Considerando, en primer lugar, el denominado test del daño, resulta evidente que facilitar la información solicitada provocaría un perjuicio gravísimo a la compañía INECO, que vería indebidamente revelada su estructura de costes y, con ello, otorgaría a sus competidores una ventaja competitiva que, en la práctica, impediría a INECO participar en igualdad de condiciones en procedimientos concurrenciales o en negociaciones con otras empresas de ingeniería y consultoría. (...)

Pero es que, además, tampoco el denominado test del interés justificaría en este caso el acceso a la información solicitada. En primer lugar, porque la asociación ni siquiera se esfuerza, en su solicitud, en justificar la concurrencia de un interés específico que ampare su petición.

En segundo término, porque el interés público que pudiera invocarse para conocer determinados datos de la empresa se satisfaría, en cualquier caso, por el acceso a la propia Resolución de Tarifas, que sí es pública y consta publicada en la propia página web de la compañía. Es más: el legislador mismo ha identificado en el art. 8 LTAIBG determinada información económica-financiera merecedora, por razones de interés público, de cierta publicidad. Sin embargo, en ningún caso ha incluido entre tal información los trabajos preparatorios de una resolución administrativa.

Finalmente, es necesario añadir que no existe ningún interés adicional que justifique amparar a Tecniberia, la cual goza de un régimen privilegiado para acceder a determinada información de INECO del que no disponen otras asociaciones. (...)

Y es que el ordenamiento jurídico español tutela el derecho al secreto contable en el art. 32.1 del Código de Comercio, que dispone expresamente que la contabilidad de los empresarios es secreta. (...)

Y por si todo lo anterior no fuera suficiente, hay dos elementos adicionales que harían especialmente gravoso, para el derecho a la tutela judicial efectiva de INECO, acceder a lo solicitado por TECNIBERIA:



- En primer lugar, buena parte de los asociados de TECNIBERIA lo son, a su vez, de alguna de las asociaciones demandantes. Basta con comprobar las respectivas páginas web de las asociaciones para confirmar que existen al menos trece empresas que forman parte de la propia TECNIBERIA y de alguna de las asociaciones demandantes.

El riesgo al que se somete INECO es evidente: cualquiera de los socios de TECNIBERIA tendría derecho, al amparo de los preceptos legales y estatutarios a los que se ha hecho referencia más arriba, a la información obtenida por TECNIBERIA. Y esos socios, a su vez, podrían usarla, una vez obtenida, en los procedimientos judiciales iniciados contra la sociedad mercantil estatal INECO.

- En segundo término, la propia TECNIBERIA ha lanzado en varias ocasiones acusaciones públicas de “competencia desleal” a INECO y a Tragsatec, amenazando, incluso, en ocasiones, con llevarlas a la justicia – y ello, pese a que hasta hace bien poco tales empresas formaban parte de dicha asociación y pese a que hace solo unos meses la propia TECNIBERIA se comprometió a mantener con las mismas una cooperación leal. Obviamente, acceder a lo solicitado por tal asociación otorgaría a ésta una ventaja indebida para el caso de que materializara sus amenazas de ejercer acciones. (...)».

5. El 12 de febrero de 2024, se concedió audiencia a la asociación reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibándose escrito el 29 de febrero de 2024 en el que se ratifica íntegramente en los argumentos formulados en su escrito de reclamación, que considera no han sido desvirtuados por las alegaciones del organismo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 Gobierno](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

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

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



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, 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 la justificación de la propuesta de nuevas tarifas de aplicación al medio propio, finalmente aprobadas para los encargos dentro del ámbito de la Administración General del Estado.

El organismo requerido resuelve denegar el acceso a la información solicitada por considerar que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, al tratarse de trabajos preparatorios de una resolución pública, por lo que constituirían documentación auxiliar o instrumental. Invoca igualmente los límites de las letras h) y f) del artículo 14.1 LTAIBG —la afectación, respectivamente, de los intereses económicos y comerciales de la sociedad, y de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales—.

4. Centrada la reclamación en estos términos, y a la vista de las causas de inadmisión y límites invocados por el órgano requerido para denegar el acceso, debe recordarse

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>



que «[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—.

Además, por lo que concierne a la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG, ya se puso de manifiesto en el Criterio Interpretativo de este Consejo CI/02/2015, de 24 de junio, que, en ningún caso, supondrá una exclusión automática del derecho a la información, siendo necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivar de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho.

En este sentido, y en particular respecto del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG —que permite la restricción del derecho en aquellos casos en que el acceso a la información de que se trate suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales del sujeto obligado—, la STS de 16 de octubre de 2017 señaló que «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; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales».

A lo anterior se añade que la aplicación de los límites debe realizarse de forma justificada y proporcionada, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG, según cuyo tenor «La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, como ha reiterado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, «la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad» —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).



5. En concreto, 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”»*.

Se añade que, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe tratarse 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»*.

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; 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, constatada la existencia del daño y su impacto, siempre según el criterio interpretativo, *«deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar»*.

6. En este caso la sociedad requerida justifica la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, en síntesis, en que la divulgación de la información solicitada perjudicaría sus intereses económicos y comerciales al revelarse *«la contabilidad de la empresa»*, así como la estructura de costes de la sociedad. Además, contiene



información sobre diferentes opiniones vertidas por cada uno de los participantes en el grupo de trabajo, lo que revelaría la posición de los distintos accionistas.

Se justifica que la información requerida tiene una conexión directa con la actividad económica de la empresa, al consistir, como se ha dicho, en su estructura de costes. La publicación de esa estructura supondría exponer la estrategia de la sociedad mercantil frente a sus competidores, perjudicando directamente su posición al competir o negociar con otras empresas de ingeniería o consultoría. Se añade, por otro lado, que esa información es confidencial, pudiendo calificarse de secreto empresarial, cuya divulgación «supondría un detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores».

La entidad requerida, por otro lado, realiza una ponderación entre el daño que supondría la difusión de la información y el interés público en su conocimiento. En relación con el test del daño, entiende que la entrega de la propuesta provocaría un «perjuicio gravísimo» a la compañía, al revelarse su estructura de costes, otorgando a los competidores una ventaja competitiva que, en la práctica, le impediría «participar en igualdad de condiciones en procedimientos concurrenciales o en negociaciones con otras empresas de ingeniería y consultoría». En este sentido, considera que no se aprecia la existencia de un interés público superior que justifique el acceso a la información.

Las alegaciones efectuadas por la sociedad mercantil estatal, cuya parte esencial se acaba de extractar, evidencia que se ha motivado de forma suficiente la concurrencia del límite y su aplicación proporcionada y adecuada al bien jurídico que se pretende proteger, realizando una adecuada ponderación. En efecto, se desprende con evidencia que el acceso a la información contenida en la propuesta de tarifas causaría un perjuicio a la posición estratégica de la entidad frente a sus competidores, haciéndole perder una eventual ventaja competitiva, sin que se aprecie la prevalencia, en este caso, del interés en el acceso a la información.

En definitiva, se aprecia en este caso la concurrencia de las características que se enuncian en el criterio interpretativo de este Consejo, antes mencionado, para considerar la información como secreto empresarial, pues se trata de información en la que se constata una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público con fundamento en un legítimo interés de naturaleza económica que ha sido debidamente identificado.



7. En conclusión, con arreglo a lo expuesto, procede desestimar la reclamación al apreciarse la concurrencia del primero de los límites invocados, sin que sea preciso, en consecuencia, el análisis del segundo de los mismos.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de INECO, S.M.E., M.P., S.A de fecha 22 de diciembre de 2023.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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