



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00090223

N/REF: 846/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA.

Información solicitada: Informes del Consorcio de Compensación de Seguros.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1158 Fecha: 16/10/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de abril de 2024 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA, 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:

«Solicito informes elaborados por parte del consorcio de seguros y facilitados a los diputados de la Diputación general de Bizkaia tal y como ellos mismos lo comentan en los plenos».

2. Mediante resolución de 13 de mayo de 2024 el citado ministerio resuelve lo siguiente:

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



«(...) El Consorcio de Compensación de Seguros no ha compartido ningún informe en relación a las inundaciones acontecidas en el término municipal de Erandio (Bizkaia).

El informe aludido es un informe interno, no preceptivo, solicitado por el Consorcio de Compensación de Seguros al Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria, por lo que entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que señala que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

El Criterio Interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relativo a causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo, indica que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: ... 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Por lo anterior, procede inadmitir la solicitud de acceso a la información referida en el párrafo primero».

3. Mediante escrito registrado el 13 de mayo de 2024, la 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 pone de manifiesto lo siguiente:

«Solicito informe solicitado al instituto de hidráulica ambiental de Cantabria al que [...] hizo referencia en los medios de comunicación ya que los afectados de las inundaciones del 11-3 en Erandio provocadas por la construcción del puente All iron tenemos el mismo derecho que la Diputación general de bizkaia a conocer los resultados de estos informes».

4. Con fecha 14 de mayo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la

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



solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 3 de junio de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que, tras reproducir el contenido de la resolución impugnada, se señala lo siguiente:

«(...) A este respecto, se hace especial hincapié, en que la solicitud de dicho informe por parte del Consorcio de Compensación de Seguros se realizó para analizar los datos de nivel del mar y oleaje proporcionados por los 4 mareógrafos que REDMAR tiene en la costa del Mar Cantábrico (Bilbao, Santander, Pasaia y Gijón) para determinar los periodos de recurrencia que el Consorcio utiliza con fines estadísticos para las estimaciones de siniestralidades futuras, sin que el mismo haya tenido relevancia durante el proceso de toma de decisión de la cobertura del siniestro por parte de dicha Entidad.

Asimismo, resultaría aplicable el límite al derecho de acceso del artículo 14.1.j): (...)

Los términos y condiciones aplicables al encargo realizado por el Consorcio de Compensación de Seguros al Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria, señala lo siguiente:

“El conjunto de datos contiene información confidencial de IH Cantabria y los derechos de propiedad intelectual de los datos y los informes son de exclusiva propiedad de IH Cantabria. Cuando el licenciatario publique información relativa al producto, deberá solicitar previamente la pertinente autorización a IH Cantabria y se deberá hacer referencia en todo caso a IH Cantabria como fuente de origen de los datos. Con respecto a las publicaciones, en este sentido, conllevaría que, en la información hecha pública, como mínimo se incluirá de referencia el nombre de la base de datos "IHData". La distribución de copias no autorizadas de los datos, o el incumplimiento de las restricciones establecidas en los párrafos anteriores, supondrá una ruptura de este acuerdo y dará como resultado la terminación automática del mismo.”»

5. El 5 de junio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución se haya presentado escrito alguno.



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*».

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 informe sobre las inundaciones de Erandio al que han hecho referencia pública diputados en los plenos de la Diputación General de Bizkaia.

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

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#a24>

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



El ministerio requerido deniega el acceso al citado informe invocando la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, por considerar que se trata de información de carácter auxiliar o de apoyo.

Con posterioridad, en el trámite de alegaciones evacuado en el seno de este procedimiento de reclamación, se invoca el límite previsto en el artículo 14.1.j) LTAIBG, al considerar que la entrega de este informe puede suponer un perjuicio para el «*secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial*», señalado que el encargo realizado al Instituto de Hidráulica ambiental de Cantabria incluye la confidencialidad de los datos, cuya exclusiva propiedad corresponde al citado Instituto.

4. Centrado el objeto de esta reclamación en los términos expuestos, no es posible desconocer que este Consejo ha resuelto en fecha reciente un procedimiento sustancialmente idéntico al ahora examinado en la precedente resolución R CTBG 1102/2024, de 7 de octubre de 2024.

Procede, en consecuencia, reproducir el contenido de los Fundamentos Jurídicos 4 a 6 de dicha resolución:

«4. Corresponde en primer lugar verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.b), partiendo de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la amplia formulación del derecho constitucional de acceso a la información y la consecuente interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 LTAIBG que, en todo caso se aplicarán ponderando los diversos intereses concurrentes y de forma proporcionada —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.

Respecto de la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG (que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes «[r]eferidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo»), este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015 que la característica que habilita la aplicación de la misma es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto («notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se señala que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que



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

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, en el presente caso no cabe apreciar la causa de inadmisión invocada. El Departamento ministerial requerido inadmite el acceso afirmando que se trata de «un informe interno, no preceptivo, solicitado por el Consorcio de Compensación de Seguros al Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria».

No obstante, debe tenerse en cuenta que se ha hecho pública la existencia del citado informe independiente por parte de las autoridades, de lo que se deduce que sí pudo tener una determinada relevancia en la decisión adoptada por el Consorcio. Es esta la causa por la que el solicitante tuvo conocimiento de su existencia.

Debe tenerse en cuenta que las compañías de seguros no cubren determinados daños que se producen como consecuencia de un acontecimiento extraordinario, como es el caso de una inundación o un temporal. En estos supuestos, los daños por inundación causados a determinados bienes están cubiertos por el Consorcio de Compensación de Seguros. Es decir, la determinación de si los daños se causaron como consecuencia de causas naturales, como es este caso de «mareas vivas», si tiene relevancia en la resolución de muchos expedientes, y tiene, por tanto, un importante interés público.

De todo lo expuesto, se deriva que no se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión invocada.

5. Procede a continuación analizar y valorar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.j) LTAIBG (el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial) invocado por la Administración como posible causa de denegación del acceso solicitado.

En primer lugar, antes de analizar su posible aplicación, es preciso señalar que este límite no se mencionó al dictarse la resolución, que era el momento en el que debía haberse invocado.



Con relación al límite de referencia hay que tener presente que, como este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo —por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que «los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad», concluyendo que «solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»—.

Asimismo, en la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) se puntualiza que «[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate». (FJ, 4º).

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se han expuesto.

Por otra parte, debe recordarse que, según doctrina de este Consejo relativa al límite previsto en el artículo 14.1.j) LTAIBG —entre otras, las resoluciones R CTBG 464/2022, de 21 de noviembre y 1071/2024, de septiembre—, «el bien jurídico protegido por la propiedad intelectual consiste, en definitiva, en la protección de la explotación del bien creado por parte de terceras personas. Esto es, la propiedad intelectual no puede operar como un límite al acceso de la información de que se trate, sino como límite a su utilización o explotación por parte del solicitante de la misma». A lo anterior se añade, como concreción de la ponderación o del test del daño al que ya se ha aludido, que deberá argumentarse razonadamente la certeza o el riesgo efectivo del perjuicio.

6. En este caso el Ministerio requerido justifica la aplicación del límite mencionado en una cláusula incluida en el encargo realizado por el Consorcio de Compensación de Seguros al



Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria (IH Cantabria), en el que se señala que «los datos y los informes son de exclusiva propiedad de IH Cantabria» y se añade que «cuando el licenciario publique información relativa al producto, deberá solicitar previamente la pertinente autorización a IH Cantabria y se deberá hacer referencia en todo caso a IH Cantabria como fuente de origen de los datos».

Sin embargo, esa referencia resulta insuficiente para entender justificada la concurrencia del límite invocado, sobre todo porque, de los términos de la propia cláusula no se deduce una prohibición absoluta de divulgar los trabajos, datos o informes que facilite el citado instituto, sino, únicamente, la imposición de una serie de condiciones para su divulgación — como por ejemplo, autorización previa del Instituto o la referencia expresa a la autora—.

Y partiendo precisamente de esos términos, no se encuentra una argumentación que permita entender por qué no es posible en este caso solicitar autorización al IH de Cantabria para entregar el informe, ni cuál es el perjuicio real y no meramente hipotético que el acceso al documento causaría a la propiedad intelectual de la mencionada entidad. No se ha realizado, tampoco, una ponderación entre el interés público en el acceso al mencionado informe frente a la afectación de la propiedad intelectual del IH Cantabria, ni se ha tomado en consideración la posibilidad de ofrecer un acceso parcial tal como prevé el artículo 16 LTAIBG. No cabe por tanto considerar mínimamente justificada la aplicación del límite ni su proporcionalidad, tal y como exigen el artículo 14.2 LTAIBG y la jurisprudencia del Tribunal Supremo antes reproducida.»

5. En definitiva, dada la identidad de objeto entre ambos procedimientos y que no se han traído a éste nuevas argumentaciones a las ya desarrolladas por la Administración en la resolución precedente, procede estimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:



Informe elaborado por parte del consorcio de seguros y facilitados a los diputados de la Diputación general de Bizkaia tal y como ellos mismos lo comentan en los plenos.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la 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 en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1158 Fecha: 16/10/2024

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

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

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