

## Resolución RT 0557/2020

N/REF: RT 0557/2020

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Gobierno de Cantabria/ Consejería de Innovación, Industria, Transporte y Comercio

Información solicitada: Expediente relativo a la explotación Quintanilla

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el 1 de octubre de 2020 para su tramitación al amparo de lo dispuesto en el artículo 24<sup>1</sup> de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>2</sup> (en adelante, LTAIBG). La presentación de esta reclamación venía originada por la concesión, por parte de la Dirección General de Industria, Energía y Minas del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, del acceso a un expediente relativo a la explotación Quintanilla, situada en Valderredible, municipio de Cantabria. En concreto, la Resolución del Dirección General de Industria, Energía y Minas de 24 de agosto de 2020, concedía el acceso a la siguiente información:
  - *“Copia completa del expediente tramitado para aprobar el plan de restauración de la explotación Quintanilla.*

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

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

- *Copia completa del expediente tramitado para aprobar la modificación del plan de restauración de la explotación Quintanilla.*
- *Copia completa del expediente para la adecuación del plan de restauración de la CE Quintanilla al Real Decreto 975/2009.*
- *Copia de las resoluciones dictadas por esa Dirección General”.*

El reclamante, al presentar su reclamación, argumenta que *“facilitar el acceso a esa documentación supone un grave perjuicio para los intereses económicos y comerciales de mi patrocinada al contener la misma información confidencial y secretos comerciales, tales como cantidades producidas y vendidas, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas”.*

2. Con fecha de 2 de octubre de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Consejería de Innovación, Industria, Transporte y Comercio del Gobierno de Cantabria, al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas.

Con fecha 20 de octubre de 2020 se reciben las alegaciones solicitadas que, en síntesis, indican lo siguiente:

*“(....)”*

*A la vista de lo anterior y teniendo en cuenta que las alegaciones presentadas por [REDACTED] en la citada reclamación son reproducción de las manifestadas durante la tramitación del procedimiento PI/INN/004/2020, y que ya fueron contestadas en la resolución del Director General de Industria, Energía y Minas objeto de reclamación, esta Consejería de Innovación, Industria, Transporte y Comercio no considera procedente formular alegaciones adicionales.*

*No obstante, se remite copia completa de la documentación relativa al plan de restauración de la concesión de explotación Quintanilla, cuyo acceso concede la resolución objeto de reclamación, a fin de que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pueda analizar si el acceso otorgado se ajusta a las prescripciones de la Ley 19/2013”.*

En la Resolución del Dirección General de Industria, Energía y Minas de 24 de agosto de 2020, se recoge, para la concesión de la información solicitada, las siguientes justificaciones:

*“(.....)”*

*Analizada la documentación cuyo acceso se solicita, relativa al plan de restauración de la concesión de explotación Quintanilla, número 16.381, y sus modificaciones, se constata que la misma no contiene información cuyo acceso pueda producir daños sobre los intereses económicos y comerciales de la mercantil SIETE HERMANOS MANOLO S.L., por lo que no es de aplicación el límite de acceso a la información alegado. En contra de lo manifestado en su*

*escrito de alegaciones, la citada información no contiene datos relativos a cantidades producidas y vendidas ficheros de clientes y distribuidores, estrategia comercial, estructura de costes y precios ni de la estrategia de ventas.*

*En este sentido se pronuncia el Ingeniero de Ordenación Minera en informe emitido en fecha 20 de agosto de 2020, en el que tras señalar que los documentos cuyo acceso se solicita “son, únicamente, los expedientes tramitados para aprobar el plan de restauración inicial y su modificación. Del análisis del contenido de ambos se aprecia que no contienen de manera significativa la información referida en la alegación citada, circunstancia esta ya previsible dada la naturaleza de los expedientes que mayoritariamente versan sobre cuestiones relacionadas con la restauración de terrenos alterados por las labores mineras. En ningún caso, la escasa información aportada en el ámbito económico y comercial, prácticamente inexistente, podría considerarse susceptible de generar el perjuicio al que hace alusión el alegante”.*

*Tercero: La información solicitada no contiene “datos especialmente protegidos” tal como se definían en la Ley Orgánica 15/999, (....)*

*Cuarto: No se tiene constancia en esa Dirección General de Industria, energía y Minas del recurso contencioso administrativo interpuesto por PROAMINA contra la desestimación presunta de la solicitud de paralización de la actividad minera, no obstante lo cual no se alcanza a entender en qué medida puede limitar el acceso a la documentación solicitada la igualdad de las partes en un proceso judicial y la tutela judicial efectiva.*

*Quinto: Por último, argumenta SIETE HERMANOS MANOLO S.L, que la solicitud formulada tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de Ley, por lo que debe ser inadmitida a trámite (arts. 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y 12.1 e) de la Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo).*

*Argumenta así mismo que varias empresas competidoras o asociaciones ecologistas vienen recopilando información dicha sociedad, pretendiendo realmente “obtener información de la sociedad SIETE HERMANOS MANOLO S.L, y, por tanto, tener acceso a información confidencial y a sus secretos comerciales con el único fin de restringir la competencia.”*

*Considera que esta actuación supone un claro hostigamiento hacia mi mandante, además de un claro abuso del derecho”.*

*(....)*

*Analizados los supuestos y elementos cuya concurrencia hace que una solicitud pueda entenderse abusiva, recogidos en el Criterio interpretativo 3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y reproducidos en el escrito de alegaciones de la mercantil SIETE HERMANOS MANOLO S.L., sin mayor motivación, no se aprecia que la solicitud de*

información realizada, relativa al plan de restauración de la concesión de explotación Quintanilla, número 16.381, y sus modificaciones, tenga carácter abusivo.

Como se ha señalado anteriormente, la misma no alude a información confidencial ni a secretos comerciales, ni a información cuyo acceso pueda producir daños sobre los intereses económicos y comerciales de la Mercantil SIETE HERMANOS MANOLO S.L., por lo que no se alcanza a entender en qué medida puede entenderse contraria a la buena fe, ni qué riesgos supone para los derechos de la citada mercantil

En este sentido, el Ingeniero de Ordenación Minera concluye que “analizados los documentos citados, no se desprende de su contenido que los fines perseguidos fueran los que se indican en la alegación, y ello sin entrar a valorarse los objetivos que las distintas asociaciones hayan perseguido al interesarse en distintos aspectos relacionados con la Concesión de Explotación”.

Con fecha 03/08/32020, fuera del plazo concedido para ello, el interesado presenta escrito ante esta Dirección General en el que indica:

“Parece evidente, per se aclara ahora, que la expresión COPIA DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR ESTA DIRECCIÓN GENERAL, han de referirse a las dictadas en el expediente de restauración de la explotación minera Quintanilla, tanto cuando se aprobó en su día, como en las diferentes intentos de modificación o adaptación al RD 975/2009 haya realizado el titular de aquella explotación minera, especialmente y sin que sea excluyente las dictadas en la tramitación del documento técnico denominado (...) que el titular de la misma presentó ante esta administración.

(.....)”

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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<sup>3</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio<sup>5</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG, en su artículo 12<sup>6</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del organismo o entidad que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

La información solicitada por el reclamante se refiere a información sobre el expediente de la concesión de una explotación minera. Esta información tiene la consideración, a juicio de este Consejo, de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, una consejería de una comunidad autónoma, quien dispone de ella en el ejercicio de las funciones que tiene reconocidas.

4. En el caso de esta reclamación, como ya se ha indicado en los antecedentes, el principal problema radica en que el acceso a la información solicitada afecta, en opinión del reclamante, a los intereses económicos y comerciales de una empresa, Siete Hermanos Manolo S.L.

Como indica la Dirección General de Industria, Energía y Minas en su resolución de 24 de agosto de 2020, este Consejo en relación con el límite del artículo 14.1 h)<sup>7</sup> ha elaborado el Criterio interpretativo 1/2019<sup>8</sup>, de 16 de octubre. Por su aplicación a esta reclamación se reproducen a continuación diversas partes de ese Criterio:

---

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/transparencia/portal\\_transparencia/informacion\\_econ\\_pres\\_esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html)

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

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios/1-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html)

*“Así, combinando el sentido gramatical y jurídico de los términos, los “intereses económicos” podrían definirse como 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 los “intereses comerciales” como las conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado. (...)*

*.....hay que considerar, primeramente, que los intereses comerciales son una clase o especie de intereses económicos y que tanto unos como otros representan las posiciones ventajosas o relevantes adquiridas por uno o varios sujetos en el ámbito de la creación, producción y circulación o distribución de bienes y de servicios. (...)*

*Pese a lo exiguo de la explicación, parece evidente que para los redactores del Convenio el elemento identificativo fundamental de los intereses económicos y comerciales es el hecho de que su divulgación pueda perjudicar la posición del sujeto en los ámbitos de la competencia o la negociación. De este modo, la interpretación del concepto de intereses económicos y comerciales se desplaza del terreno del significado propio de las palabras o los términos legales para focalizarse en los perjuicios que puede ocasionar la divulgación de los datos o contenidos informativos que los reflejen, esto es, en los bienes jurídicos protegidos por la limitación de la publicación o el acceso: la competencia y la integridad de los procesos de negociación.*

*Desde esta perspectiva, el concepto de intereses económicos y comerciales debe redefinirse en los siguientes términos: aquéllas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan.*

*Es preciso tener en cuenta que el concepto de intereses económicos y comerciales que se acaba de formular sitúa a éste en un terreno compartido con otras figuras jurídicas, específicamente reguladas en normas internacionales y de ámbito nacional y que, tal y como la norma del art. 14.1, letra h), de la LTAIBG, persiguen proteger a sus detentadores o propietarios de la divulgación o publicación de sus contenidos. Estas figuras son el secreto comercial o empresarial y la información confidencial. Comenzando por la primera, el secreto comercial está regulado a nivel europeo por la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícita y, a nivel de derecho interno, por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales (en adelante LSE), que traspone la mencionada Directiva al ordenamiento español.*

*El objetivo perseguido por la Directiva de Secretos Comerciales y, consecuentemente, por la LSE es establecer una serie de medidas de protección de los propietarios o detentadores de la información secreta frente a la obtención, el uso y la divulgación ilícita de la misma<sup>20</sup>. El motivo que fundamenta estas medidas es proteger la innovación -especialmente en materia de tecnologías-, la competitividad de las empresas y el dinamismo de la economía.*

*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.*

*La segunda figura jurídica que incide en el mismo ámbito material que el límite al derecho de acceso a la información pública por razón de los intereses económicos y comerciales del art. 3.1, g) del Convenio 205 del CoE y del art. 14.1, h) de la LTAIBG es la información confidencial de naturaleza económica y mercantil.*

*Como los secretos comerciales, la información confidencial está también regulada por el derecho positivo aunque esta regulación es mucho más dispersa que la referida al secreto comercial pues las cláusulas de confidencialidad aparecen incorporadas a una diversidad de sectores del ordenamiento: fiscal, bancario, bursátil, servicios profesionales, etc... . Se trata de un tipo de información que, por razón de su contenido o del ámbito material a que afecta, puede perjudicar, en caso de ser divulgada, la posición en el mercado o en el proceso de creación y distribución de bienes y servicios del sujeto o sujetos a que se refiere o sus posiciones negociadoras en el ámbito económico.*

*Por poner algún ejemplo sacado de nuestro sistema jurídico, podemos señalar la regulación del denominado “secreto fiscal” o los supuestos de cláusulas de confidencialidad de la legislación reguladora de la contratación pública. Las normas detallan no solo la información afectada por la confidencialidad sino también los sujetos, públicos o privados, obligados por el deber de reserva y sigilo y las consecuencias del incumplimiento de éste.*

*Aunque es evidente que las tres figuras jurídicas -limitación del acceso a la información pública en garantía de los intereses económicos y comerciales en presencia, protección frente a la obtención, utilización o divulgación ilícita de secretos empresariales o comerciales e información confidencial son instituciones diferentes, es evidente también, como se ha dicho más arriba, que inciden en los mismos ámbitos materiales y persiguen objetivos, si no coincidentes, sí estrechamente emparentados. Por ello, y a efectos interpretativos, es conveniente, a juicio de este CTBG, establecer o arbitrar algún criterio o pauta de actuación*

*para el caso no improbable de que una determinada información pública sometida a publicidad activa o solicitada o reclamada por un ciudadano ante cualquier órgano gestor o garante de la transparencia y el derecho de acceso contuviera o incorporara en todo o en parte un secreto empresarial o comercial o vulnerara o comprometiera el cumplimiento de una cláusula de confidencialidad*

*Aunque con eficacia restringida al acceso al expediente de las personas, empresas y asociaciones de empresas a las que la Comisión europea ha enviado un pliego de cargos en calidad de destinatarias, las Autoridades de la UE han abordado la cuestión en 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) nº 139/2004 del Consejo.*

*La Comunicación se refiere en el punto 3, “Documentos no accesibles”, a los documentos excluidos del acceso y, entre ellos, a los que contienen “secretos comerciales” e “información confidencial”.*

### *“3.2. Información confidencial*

*17. El expediente de la Comisión también puede incluir documentos que contengan dos categorías de información, a saber, secretos comerciales y otra información confidencial, cuyo acceso se puede restringir parcial o totalmente). Cuando sea posible, se concederá acceso a versiones no confidenciales de la información original. Cuando la confidencialidad sólo pueda garantizarse resumiendo la información pertinente, se concederá acceso a un resumen. Todos los demás documentos serán accesibles en su forma original.*

#### *3.2.1 Secretos comerciales*

*18. Cuando la divulgación de información sobre la actividad económica de una empresa pueda causarle un perjuicio grave, dicha información tendrá carácter de secreto comercial. Como ejemplos de información que puede considerarse secreto comercial cabe citar la información técnica y/o financiera relativa a los conocimientos técnicos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades producidas y vendidas, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas.*

#### *3.2.2 Otra información confidencial*

*19. La categoría «otra información confidencial» incluye información distinta de los secretos comerciales que pueda considerarse confidencial en la medida en que su revelación perjudicaría significativamente a una persona o empresa. En función de las circunstancias específicas de cada caso, esto puede aplicarse a la información proporcionada por terceras*

*partes sobre empresas que permita a éstas ejercer presiones de carácter económico o comercial muy fuertes sobre sus competidores o sobre sus socios comerciales, clientes o proveedores. El Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Justicia han reconocido que es legítimo negarse a revelar a tales empresas ciertas cartas procedentes de sus clientes, puesto que su revelación podría exponer fácilmente a los autores al riesgo de medidas de represalia. Por lo tanto el concepto de otra información confidencial puede incluir la información que permita a las partes identificar a los denunciantes o a otros terceros cuando estos deseen de forma justificada permanecer en el anonimato.*

*20. La categoría de «otra información confidencial» también incluye los secretos militares”.*

*De este modo, la solución adoptada por la Comisión europea respecto del acceso tanto a información afectada por un secreto comercial o una cláusula de confidencialidad, es denegarlo, considerando expresamente ambos supuestos como documentos o información excluida del acceso por naturaleza. A criterio de este Consejo, esta solución resulta perfectamente trasladable al ámbito de la aplicación del límite del art. 14.1, h) de la LTAIBG, debiendo considerarse que cuando una información sujeta a publicidad activa o solicitada o reclamada por un ciudadano constituye en todo o en parte un secreto empresarial o comercial en los términos de la LSE o está afectada en todo o en parte por una declaración de confidencialidad contenida en una Ley o establecida en los términos previstos en ésta, deben negarse la publicidad o el acceso por aplicación del límite de protección de los intereses económicos y comerciales.*

*(....)*

*A la hora de realizar el test del daño, el sujeto responsable de atender una solicitud de información o una reclamación debe analizar las siguientes cuestiones:*

*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.*

Asimismo, cabe hacer mención a la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales<sup>9</sup>, de la transposición de la Directiva 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas.

La Directiva 2016/943 en su artículo 2 define secreto comercial como

*(...) la información que reúna todos los requisitos siguientes:*

- 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;*

Finalmente, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, define como secreto empresarial *cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:*

- a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;*
- b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y*
- c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto.*

El reclamante, como ha indicado en su reclamación considera que *“facilitar el acceso a esa documentación supone un grave perjuicio para los intereses económicos y comerciales de mi patrocinada al contener la misma información confidencial y secretos comerciales, tales como cantidades producidas y vendidas, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas”*.

La Dirección General de Industria, Energía y Minas, por su parte, afirma que *“en contra de lo manifestado en su escrito de alegaciones, la citada información no contiene datos relativos a*

---

<sup>9</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-2364](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-2364)

*cantidades producidas y vendidas ficheros de clientes y distribuidores, estrategia comercial, estructura de costes y precios ni de la estrategia de ventas. Asimismo, expone que “los documentos cuyo acceso se solicita son, únicamente, los expedientes tramitados para aprobar el plan de restauración inicial y su modificación” y que “del contenido de ambos se aprecia que no contienen de manera significativa la información referida en la alegación citada, circunstancia esta ya previsible dada la naturaleza de los expedientes que mayoritariamente versan sobre cuestiones relacionadas con la restauración de terrenos alterados por las labores mineras. En ningún caso, la escasa información aportada en el ámbito económico y comercial, prácticamente inexistente, podría considerarse susceptible de generar el perjuicio al que hace alusión el alegante”.*

Para terminar, en sus alegaciones la administración autonómica remite copia completa de la documentación relativa al plan de restauración de la concesión de explotación Quintanilla, a fin de que este Consejo pueda analizar si el acceso otorgado se ajusta a la LTAIBG. Del estudio de los 104 folios remitidos, este Consejo no aprecia la existencia de informaciones que afecten a los intereses económicos y comerciales de la empresa titular de la concesión de explotación. La modificación del plan de restauración de la cantera Quintanilla incluye 14 puntos, entre los que se encuentran el objeto, antecedentes, usos que pueden tener los residuos de construcción y demolición (RCDs), acopio de los RCDs, los materiales a usar, la justificación de la metodología adoptada para el remodelado y restauración del terreno, el uso final del suelo o el calendario de ejecución y el coste estimado. En esos 14 puntos este Consejo no considera que se incluya información sobre *“cantidades producidas y vendidas, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas”*, como indica el reclamante. El reclamante no aporta elementos suficientes que acrediten la producción del daño con el acceso a la información, la medida en que se produciría el perjuicio de los intereses económicos y comerciales ni la determinación del nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos. No se aportan, como se dice en el Criterio interpretativo 1/2019 *“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 consecuencia, con la documentación de que se dispone no cabe apreciar la concurrencia del límite establecido en el apartado h) del artículo 14.1 de la LTAIBG.

Tampoco se aprecia en la documentación remitida la existencia de datos de carácter personal por lo que no se puede aceptar ese límite de la LTAIBG.

5. Procede por último analizar si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 e)<sup>10</sup> de la LTAIBG, referida a solicitudes de acceso a la información que tengan carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG.

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2<sup>11</sup> a), aprobó el criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio, que se pronuncia en los siguientes términos:

*2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.*

*El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.*

*De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*

*A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y*

*B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*

*1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#a18>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

- *Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*
- *Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos*
- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

2. *Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

*Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:*

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

Por otro lado debe señalarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que:

- *Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que:*
- *por la intención de su autor,*
- *por su objeto o*

*- por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar... a la adopción de las medidas... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.

- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).

- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

La interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma). En el caso ahora analizado, no se dispone de elementos que permitan considerar que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG. Por el contrario, este Consejo considera que la información solicitada contribuye a conocer cómo se toman las decisiones públicas o bajo qué criterios actúan las instituciones, aspectos básicos de la LTAIBG tal y como se recoge en su preámbulo.

A la vista de todo lo expresado con anterioridad, este Consejo considera conforme a la LTAIBG la Resolución del Dirección General de Industria, Energía y Minas de 24 de agosto de 2020, en la que se concedía acceso a la información solicitada. Consecuentemente, procede desestimar la reclamación presentada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, por entender que la Resolución del Dirección General de Industria, Energía y Minas de 24 de agosto de 2020, frente a la cual se presentó aquélla, resulta conforme con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>12</sup>, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>13</sup>.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>14</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>