



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 01/06/2023
HASH: 03d08896a6676b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: AIP-040-22

N/REF: R-0912-2022 / 100-007538 [Expte. 1574-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Expedientes encargados al medio propio Tragsatec

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 22 de julio de 2022 a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Que la CNMC realizó a TRAGSATEC el "ENCARGO A MEDIO PROPIO PERSONIFICADO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS LA COMPETENCIA CARÁCTER (CNMC) A LA SOCIEDAD Y DE UNIPERSONAL TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS, (TRAGSATEC) S.A., S.M.E., M.P. PARA APOYAR A LA CNMC EN LA REALIZACION DE INSPECCIONES A EMPRESAS E INSTALACIONES DEL SECTOR ENERGETICO", en el que consta "Los trabajos se empezarán a realizar en 2021 y se prolongarán durante el 2022. Se entregarán y facturarán en los dos ejercicios.»

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

Solicita: Relación de expedientes incoados desde la fecha de entrada del ENCARGO en los que ha intervenido personal de TRAGSATEC, copia de los informes y actas de inspección correspondientes y copia de las resoluciones adoptadas.»

2. La COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA dictó resolución con fecha 14 de septiembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) Según el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

Por su parte, el artículo 7.2 del Código Civil señala que “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 correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

En este sentido, el Criterio Interpretativo 3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, referido a “Causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva” 1, señala que una solicitud puede entenderse abusiva “Cuando, de ser atendida, requiera 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 “cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros”. Asimismo, dicho Criterio Interpretativo indica que una solicitud estará justificada con la finalidad de la ley cuando se pretenda someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

III.- Conocer la relación numérica de inspecciones en las que toma parte el personal de TRAGSATEC no presenta problemática:

De acuerdo con la información obrante en la Dirección de Energía de la CNMC, durante el año 2021 el personal de TRAGSATEC ha intervenido en 2351 actuaciones de inspección, y, durante el año 2022 (considerando actuaciones de inspección finalizadas a la fecha del 31 de julio de 2022), ha intervenido en 484.

Ahora bien, conocer las actas y documentación de esas inspecciones requeriría dar traslado -de la petición de acceso formulada- a los correspondientes interesados en esas actuaciones (varios miles de actuaciones, según se ha dicho), tal y como prescribe el artículo 19.3 de la Ley 19/2013 (...). La tramitación con esos terceros afectados de la solicitud de acceso formulada (...) paralizaría el resto de actuaciones de la CNMC, sin que el conocimiento concreto de los aspectos inspeccionados a una empresa aporte valor relevante para el escrutinio general de la participación del personal de TRAGSATEC en las inspecciones de la CNMC que se quiere realizar.

Ha de destacarse, además, que las resoluciones que se aprueben por el Consejo de la CNMC como consecuencia de las actuaciones inspectoras serán hechas públicas por la CNMC en su página web, conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

(...) ESTIMAR la solicitud de acceso (...) al respecto de la relación numérica de actuaciones de inspección en las que ha tomado parte el personal de TRAGSATEC en 2021 y 2022; datos que se recogen en el apartado III de la presente resolución.

INADMITIR la solicitud de acceso (...) al respecto de las actas y documentación de esas inspecciones; lo que se señala sin perjuicio de la publicidad de las resoluciones que se aprueben por el Consejo de la CNMC como consecuencia de las actuaciones inspectoras, publicidad que se dará conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.»

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

«Que la CNMC realizó a TRAGSATEC el "ENCARGO A MEDIO PROPIO PERSONIFICADO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS LA COMPETENCIA CARÁCTER (CNMC) A LA SOCIEDAD Y DE UNIPERSONAL TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS, (TRAGSATEC) S.A., S.M.E., M.P. PARA APOYAR A LA CNMC EN LA REALIZACION DE INSPECCIONES A EMPRESAS E INSTALACIONES DEL SECTOR ENERGETICO", en el que consta "Los trabajos se empezarán a realizar en 2021 y se prolongarán durante el 2022. Se entregarán y facturarán en los dos ejercicios."

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

Solicita: Relación de expedientes incoados desde la fecha de entrada del ENCARGO en los que ha intervenido personal de TRAGSATEC, copia de los informes y actas de inspección correspondientes y copia de las resoluciones adoptadas.»

4. Con fecha 24 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. El 8 de noviembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) La reclamación reitera la petición realizada a la CNMC: (...). Se entiende que, por medio de su alusión a la “relación de expedientes”, el reclamante pide acceso a una relación no meramente numérica, puesto que ésa ya le ha sido remitida, sino una relación nominativa, que contenga información específica sobre cuál es la empresa inspeccionada y cuál es la instalación u objeto de la inspección.

La reclamación presentada no contiene ninguna indicación de los motivos en los que se basa la reclamación, o de las razones por las que -a la vista de lo expuesto por la CNMC en su resolución de 14 de septiembre de 2022- la solicitud no debiera considerarse abusiva. El reclamante sostiene sin más su pretensión de acceder al contenido específico de los miles de expedientes tramitados.

En definitiva, tras la inadmisión parcial de su solicitud, el reclamante no ha modulado su petición, ni la ha acomodado en modo alguno para tratar de hacerla viable.

(...)Tercera. - Si bien el artículo 17.3 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, prevé que “El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información”, en cambio, cuando se plantea una reclamación, ésta, conforme a los artículos 23 y 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se rige por las reglas de los recursos administrativos, que se contienen en el capítulo II del título V de la ley 39/2015, de 1 de octubre. Es por ello que una reclamación como la presentada por D. ...debería concretar la razón de la impugnación, en línea con lo que prescribe el artículo 115.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

A pesar de que la reclamación presentada no contiene una motivación específica de la razón de la impugnación, junto con el justificante registral de presentación de la reclamación (en el que (...), a modo de “Motivo de la reclamación”, reproduce el contenido de la solicitud que fue presentada ante la CNMC), figura un correo electrónico (...) en el que, como justificación del motivo de la reclamación, se expone la siguiente consideración (...)

Esta consideración planteada por el reclamante es completamente ajena a la cuestión de la procedencia o no del acceso solicitado. La suerte de “acción en defensa de legalidad” que el reclamante parece atribuirse ni hace más viable su solicitud de acceso ni hace menor la afectación a los terceros que dicha solicitud comporta.

Cuarta. En cualquier caso, a los efectos de ese escrutinio de la actividad de la CNMC que el reclamante pretende desempeñar al respecto de la cuestión de las inspecciones, hay que destacar que el reclamante ya conoce que la CNMC tiene un encargo con la empresa TRAGSATEC. Lo conoce porque la CNMC hace pública en su sitio web la relación de todos los encargos a medios propios que suscribe, habiendo además público el instrumento a través del cual el encargo se formaliza (en el que se detalla su objeto, su régimen de obligaciones, su presupuesto, su sistema de facturación y su duración):

<https://www.cnmc.es/transparencia/encomiendas-de-gestion>

En particular, respecto del encargo a TRAGSATEC objeto de la solicitud del reclamante, la CNMC tiene publicada la orden de ejecución de que se trata, remitida a TRAGSATEC:

<https://www.cnmc.es/expedientes/200249>

(...) A los efectos de ese conocimiento sobre la participación de personal de TRAGSATEC en tareas de apoyo a la CNMC (conocimiento que el solicitante pretende obtener), la publicación del encargo a medio propio realizada por la CNMC a TRAGSATEC y la confirmación de la intervención de dicho personal de TRAGSATEC en apoyo de la CNMC en múltiples inspecciones (de la que se ha dado una relación numérica), satisface la necesidad que tiene el solicitante. El conocimiento concreto de los detalles inspeccionados a una empresa no aporta valor relevante a los efectos del hecho que el solicitante pretende conocer (y cuya gravedad pretendería destacar): que el personal de TRAGSATEC, efectivamente, interviene en tareas de apoyo a la CNMC a los efectos de la verificación y comprobación de instalaciones y empresas del sector energético.

Es decir, en un ejercicio de ponderación de intereses, la información puesta a disposición del reclamante satisface las necesidades que la solicitud de acceso pretendía cubrir.

Quinta.- De acuerdo con la orden de ejecución publicada del encargo efectuado a TRAGSATEC (cláusula primera; <https://www.cnmc.es/expedientes/200249>), las tareas

de TRAGSATEC se refieren a ciertos aspectos técnicos que se proyectan sobre instalaciones de generación de energía eléctrica mediante fuentes de energía primaria renovable, cogeneración y residuos (instalaciones de tecnología solar fotovoltaica, instalaciones de cogeneración, instalaciones de biomasa/residuos, instalaciones termosolares, instalaciones eólicas e instalaciones hidráulicas), empresas distribuidoras de energía eléctrica, empresas de biocarburantes y empresas comercializadoras de electricidad.

Como ya se ha expuesto, se trata de varios miles de empresas. Está fuera de toda razonabilidad dar al solicitante acceso a todos los expedientes.

A mayor abundamiento, hay que decir que la información recogida en esos expedientes contiene aspectos confidenciales. Por ese motivo, la cláusula sexta del encargo efectuado a TRAGSATEC recoge un deber de confidencialidad (...).

(...), hay que tener en cuenta que el núcleo de la intervención de TRAGSATEC se proyecta sobre instalaciones de tecnología solar fotovoltaica (tipología de instalación para la que, en concreto, según la orden de ejecución, “El número de instalaciones sobre las que se desarrollará el objeto del presente encargo asciende a 2.752”). Pues bien, este tipo de instalación cuenta con muchos titulares que son personas físicas, lo que implica que, en tal caso, la inspección afecta, además de a datos comercialmente sensibles, a datos personales.»

5. El 11 de noviembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 13 de noviembre de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

« (...) ES DECIR, la CNMC reconoce que se tramitaron en 2021-2022, hasta la fecha de la solicitud de información, un total de 2835 actuaciones de inspección, que se dicen amparadas en el ENCARGO firmado con TRAGSATEC.

(...) En cuanto al número de expedientes decir tan solo que si hay tantos es porque formando parte de los planes de inspección TODOS se han incoado y tramitado a sabiendas de que personal ajeno a la CNMC, incompetente para obrar y ello a sabiendas de las direcciones de la CNMC y de TRAGSATEC, no tenía potestad para actuaciones de inspección que se reservan en la ley reguladora a funcionarios de la CNMC. Ambas Direcciones sabían de antemano que no se podía externalizar la inspección y menos porque su ACUERDO incluye la emisión de informes e incluso la resolución de alegaciones de los inspeccionados. No se mencionan las actas de

inspección pero se presume su existencia por ser su confección un acto que remata las mismas, y que el Código Civil, al ser documento con presunción de veracidad, reserva a funcionarios.

En cuanto a la confidencialidad de los expedientes, la CNMC no encontró dificultad alguna en facilitar el acceso a los mismos datos y documentos que se dicen confidenciales a personal de TRAGSATEC al que se dotaría de facto de la “condición de agentes de la autoridad” que la ley confiere a los funcionarios de la CNMC.

No siendo el propósito del solicitante interferir en la actividad ordinaria del personal de la CNMC, en lo que concierne a la solicitud de copias se aviene a solicitar copia de dos expedientes de inspección por mes, en concreto los dos primeros incoados por los que, con intervención e informe final de personal de TRAGSATEC, se haya dado lugar a propuesta de sanción a la empresa inspeccionada, todo ello debidamente anonimizado.

Hay que decir que la inspección en sí misma constituye un expediente, pues tiene todas las notas esenciales de un expediente dado que 1) se incoa, es decir la CNMC ordena su inicio y su llevanza, 2) se instruye, puesto que se tramitan actuaciones, por personal de TRAGSATEC y 3) se resuelve expresa o tácitamente, por funcionarios de la CNMC (...).»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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

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

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

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 relación de expedientes en los que ha intervenido personal del medio propio personificado TRAGSATEC, en virtud del encargo formalizado al efecto, así como copia de los informes emitidos, actas de inspección realizadas y resoluciones adoptadas.

La CNMC dictó resolución en la que el acceso parcial a la información, aportando el dato numérico de las actuaciones de inspección en que ha intervenido personal del medio propio tanto en 2021 como en 2022. Respecto del resto de información solicitada, acuerda la inadmisión de la solicitud al considerar que concurre la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, por ser la solicitud abusiva, atendiendo a la necesidad de dar audiencia a los terceros afectados, el número elevado de documentos obrantes en el expediente, así como el escaso valor relevante para el escrutinio general del organismo que pueda derivarse del conocimiento de los mismos.

Se destaca, finalmente, que «*las resoluciones que se aprueben por el Consejo de la CNMC como consecuencia de las actuaciones inspectoras serán hechas públicas por la CNMC en su página web, conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.*»

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

En su escrito de reclamación ante este Consejo, el solicitante reitera el contenido de la solicitud de información; circunstancia, esta, que subraya en sus alegaciones la CNMC señalando que no se fundamenta la reclamación y reiterando el contenido de su resolución (a la que añade dos enlaces que redirigen, por un lado, a la relación de todos los encargos por medios propios y, por otro, a la orden de ejecución del encargo efectuado a TAGSATEC).

4. Planteada la cuestión en estos términos, este Consejo considera que la entidad requerida ha facilitado la información disponible y ha proporcionado al solicitante una explicación razonada y razonable de los motivos por los que resulta desproporcionado atender a la totalidad de la solicitud en sus propios términos, sin que el reclamante por su parte haya aportado a este procedimiento argumentos o razones que desvirtúen dicha fundamentación.

A estos efectos, no puede desconocerse que la CNMC aportó inicialmente el dato numérico del número de expedientes en los que ha intervenido TRAGASATEC — poniendo de manifiesto que los resultados de las inspecciones se hacen públicos—, a lo que añade en trámite de alegaciones dos enlaces a su página web a través de los cuales se puede acceder a la relación de todos los encargos que la CNMC ha realizado a medios propios, así como a la orden de ejecución a través de la que se formaliza el encargo (en el que se detalla su objeto, su régimen de obligaciones, su presupuesto, su sistema de facturación y su duración). En conclusión, partiendo del contenido de la solicitud originaria, teniendo en cuenta la información aportada por la CNMC, la justificación en la que se sustenta la denegación de la restante, y no habiéndose aportado por el reclamante ni apreciándose de oficio razones que permitan acoger sus pretensiones, se ha de proceder a desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

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

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

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](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0424 Fecha: 01/06/2023

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

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