



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 20/07/2023

HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-072367

N/REF: 49/2023

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED] NORVENTO, S.L.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

Información solicitada: Planes de Inversión anuales y plurianuales vigentes UFD, VIESGO y BEGASA.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

R CTBG

Número: 2023-0588 Fecha: 20/07/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó, el 22 de septiembre de 2022, al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, 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 que en ejercicio de transparencia, conforme a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, nos remitan los planes de inversión anuales y plurianuales vigentes de las empresas distribuidoras Unión Fenosa Distribución S.A., Viesgo Distribución S.L. y Barras Eléctricas Galaico Asturianas S.A., aprobados por la Secretaría de Estado de

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

Energía conforme a los establecido en el Artículo 40 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico».

2. EL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO dictó resolución, con fecha 16 de noviembre de 2022, previa concesión del trámite de audiencia a los terceros afectados previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) Una vez analizada la petición y vistas las alegaciones presentadas por los terceros interesados, esta Dirección General de Política Energética y Minas considera que procede limitar el acceso a la información solicitada en base a lo previsto en los apartados 1.d), 1.h) y 1.j) del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que:

En lo relativo a la seguridad pública, el artículo 1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, sobre el objeto de la misma, indica que el sector tiene como finalidad, entre otras, la garantía del suministro eléctrico. Los planes de inversiones contienen información sensible sobre las estructuras que garantizan la seguridad, calidad, continuidad y suficiencia del suministro eléctrico, por lo que de manera natural puede entenderse que la divulgación de esta información esté limitada.

En cuanto a los intereses económicos y comerciales y el secreto profesional, los planes de inversión contienen información económica y financiera de las empresas distribuidoras de energía eléctrica en las que se determinan las posiciones en relación al bien con el que negocian, esto es, la energía eléctrica, cuyo intercambio se relaciona directamente con los intereses comerciales de las compañías. Las previsiones que las empresas hacen del sector eléctrico, su gestión y la estrategia a seguir en sus inversiones forman parte del secreto comercial de las compañías, activo este invaluable.

Más allá de la valoración que hace esta Dirección General, donde el mayor interés empresarial de las empresas distribuidoras de energía eléctrica justifica la limitación al interés público, constituido en esta ocasión por la solicitud de una empresa del sector, se han de valorar los intereses económicos y comerciales y el secreto profesional del resto de empresas, clientes reales y potenciales de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, que confían la información de su demanda energética a las empresas distribuidoras. Efectivamente, los planes de inversión conforman un conjunto de estrategias locales, algunas de empresas con menor consumo eléctrico, otras electrointensivas, cuyo carácter confidencial está recogido

en apartado 2.n) del mencionado artículo 40 de la Ley del Sector Eléctrico, que dicta a los distribuidores: “Reservar el carácter confidencial de la información de la que tenga conocimiento en el desempeño de su actividad, cuando de su divulgación puedan derivarse problemas de índole comercial, sin perjuicio de la obligación de información a las Administraciones Públicas”, aspecto este que no se pudo obviar y por lo tanto se hace precisa la limitación a la información solicitada».

3. Mediante escrito registrado el 19 de diciembre 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:

- La solicitante es una empresa productora, mientras que, las afectadas por la solicitud tienen la consideración de empresas de distribución, por lo que se trata *«de sujetos independientes y con diferentes competencias en el sector».*
- La elaboración de los planes de inversión anuales y plurianuales constituyen una obligación para las distribuidoras. Dichos planes recogen, como mínimo los datos de los proyectos, características técnicas, presupuesto y calendario de ejecución, y son sometidos a la aprobación por la Secretaría de estado de Energía, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre.
- Los planes de inversión contienen la información necesaria para aplicar los criterios de concesión de los permisos de acceso y conexión, de forma que carece de fundamentación la limitación de acceso amparada en el artículo 40.2.n) de la Ley del Sector Eléctrico (en adelante LSE) acerca de la confidencialidad de la información a la que tengan acceso los distribuidores por razón de su actividad.
- Los permisos de acceso y conexión constituyen una condición ineludible para la conexión y uso de la red eléctrica. El artículo 33 de la LSE, establece que: *«la concesión de un permiso de acceso se basará en el cumplimiento de los criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad del suministro y de sostenibilidad y eficiencia económica del sistema eléctrico».* Dichos criterios determinan la existencia de capacidad de acceso, en cuya evaluación se debe considerar la red de transporte existente o planificada con carácter vinculante, o la red de distribución existente o incluida en los planes de inversión aprobados por la Administración. Por otra parte, el permiso de conexión solo puede ser motivadamente denegado por: imposibilidad técnica; cuestiones de seguridad de las personas; inexistencia de

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

red en el punto de conexión donde se solicita; por no estar contemplada la instalación en la planificación vigente de la red o en los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados; por falta de espacio físico adecuado para las instalaciones necesarias. El conocimiento de los planes de inversión tanto de la red de transporte como de distribución, se hace imprescindible para los productores de cara a la planificación y diseño de la evacuación de energía y sus instalaciones, para la verificación de la correcta aplicación de los criterios de la LSE en las solicitudes de acceso y conexión para sus instalaciones.

- El Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, ha recogido en su disposición adicional cuarta la obligación de las empresas distribuidoras de energía eléctrica de incluir en sus planes de inversión de los años 2023, 2024 y 2025 actuaciones encaminadas a incrementar la capacidad de la red de distribución de su titularidad para permitir la evacuación de energía procedente de instalaciones de generación de electricidad que utilicen fuentes de energía primaria renovables y de instalaciones de autoconsumo. Estas actuaciones deberán suponer un mínimo del 10 por ciento del volumen de inversión con derecho a retribución con cargo al sistema correspondiente al plan de inversión anual presentado, y destinarse prioritariamente a aquellas zonas en las que se haya puesto de manifiesto la falta de capacidad de acceso para evacuación de generación renovable y de autoconsumo de manera recurrente. Esta disposición adicional cuarta establece que las actuaciones anteriores deberán estar debidamente identificadas en los planes de inversión que se presenten, los cuales deberán incorporar una estimación del incremento previsto de la capacidad de acceso para evacuación de generación como consecuencia de estas inversiones. En consecuencia, se trata de aspectos que deben ser tenidos en cuenta por la Administración competente y, además, en aplicación de la LTAIBC y LSE, deben poder ser objeto de fiscalización y examen.
- Así mismo, cualquier ciudadano, en la medida en que se encuentra afecto por las medidas que se adopten en el mercado eléctrico español, como consumidor, debe tener acceso a la información contenida en dichos planes dada la influencia en el suministro y la repercusión de sus costes sobre la factura eléctrica.
- Según el artículo 2 de la LSE las cuestiones relacionadas con el mercado eléctrico español constituyen un servicio de interés general con todo lo que ello conlleva a efectos de información y transparencia.

- Inexistencia de los límites al derecho de acceso contenidos en las letras d), h), y j) del artículo 14 de la LTAIBG alegados en la resolución. Por una parte, esta información es pública en diversas Comunidades Autónomas, lo que evidencia la ausencia de motivación y el error en la Resolución. Por otra, se trata la respuesta es vaga además de genérica y no reúne los requisitos que, tanto la jurisprudencia – *Sentencia Núm. 1558/2020, de 11 de junio, del Tribunal Supremo*–, como este Consejo, exigen en su aplicación – *Resolución 56/2022, de 24 de junio, R/0061/2022*– . En este sentido la solicitante hace referencia a la necesidad de efectuar el correspondiente test del daño, de manera que solo resultarían aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, motivo por el que la resolución carece de la necesaria motivación.
- De acuerdo con lo previsto en los artículos 8.2 y 26.1.d) de la LSE, la información solicitada debe ser accesible a la ciudadanía en general y a la reclamante en particular.
- La información objeto de solicitud de acceso es equiparable a la que el transportista o gestor de la red de transporte debe presentar, según el artículo 34.4 de la LSE, a la aprobación del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla interesadas, siendo que estos planes sí se publican en la página web de MITECO, y concretamente en el siguiente enlace:

<https://energia.gob.es/planificacion/Planificacionelectricidadygas/plan-desarrollo-red-transporte-energia-electrica-2021-2026/Paginas/2021-2026.aspx>.

Se trata de información sustancialmente idéntica cuya diferencia principal estriba en que en unos casos aplica para instalaciones de tensión igual o superior a 220 kV (transportista) y en otras para aquellas inferior a 220 kV (distribuidora).

- La Comunidad Valenciana publica los planes de inversión anuales y plurianuales de las empresas distribuidoras en el siguiente enlace:
<https://cindi.gva.es/es/web/energia/plans-d-inversio-d-empreses-distribuidores>.
- La Comunidad Autónoma de Cantabria, del mismo modo, publica esta información relativa a su ámbito territorial, sobre la distribuidora ELECTRA TUDANCA, S.L., así como su actualización. Acompaña copias de los correspondientes Boletines Oficiales de Cantabria. La misma información que se solicita ya es publica en otras

Administraciones territoriales, lo que pone en evidencia el carácter de información pública de la misma y la necesidad de que esté disponible para la ciudadanía.

4. Con fecha 18 de enero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, solicitando 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 2 de marzo se recibió copia de la documentación solicitada y respuesta al trámite de alegaciones con el siguiente contenido:

«(...) El recurrente alega que las empresas distribuidoras son empresas que juegan un papel distinto a las empresas de generación, haciendo una distinción entre actividad de distribución y de generación y que por tanto no hay conflicto económico o estratégico entre ambas.

Ante ello hay que indicar que, salvo norma expresa que indique lo contrario, lo que determina la posible difusión que pueda hacerse de una información, es la naturaleza de dicha información y no si el peticionario pertenece a sectores distintos de aquel que genera la información.

Asimismo, alegan que en los planes se recoge información necesaria para la aplicación de los criterios de acceso y conexión a red; ante ello hay que señalar que los planes no tienen criterios para el acceso y conexión a red y la capacidad que existe es pública en las plataformas de las distribuidoras.

De igual manera, señalan que el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, obliga a las distribuidoras a presentar detalladamente en sus planes de inversión que un 10% de sus inversiones está destinado a la evacuación de Energías renovables, así, según Norvento, esta información es de interés general para la ciudadanía y en particular para las empresas afectadas como ella y que ya, por ello, debería de ser accesible a consulta de todo el mundo. Además, consideran que agravan la obligación de información en que las energías renovables contribuyen a la preservación del medio ambiente y que la transparencia en el ámbito medio ambiental está por así decirlo agravada y amparada normativamente por la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Ante ello, hay que indicar que, en un futuro, el efecto de aplicar lo que establece el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, terminará siendo público porque tendrá su reflejo en las capacidades de las redes y esa capacidad tiene que ser publicada por las empresas distribuidoras.

Inexistencia de límites al derecho de acceso: Indican que se les ha denegado la solicitud por lo recogido en el artículo 14 de la Ley 19/2013 letras d), h) y j), pese a que esa información como se indica en la alegación tercera es pública en otras CCAA.

Hay que señalar que ello es un criterio adoptado por algunas Comunidades Autónomas pero que no es compartido por otras Comunidades Autónomas ni por la Administración General del Estado.

Asimismo, señalan que el derecho de acceso a la información es un derecho constitucional amparado por su artículo 105 b) y que su limitación o restricción tiene que tener estrictos límites, hecho que también recoge una sentencia del TS que indican en su recurso y que es necesario hacer un “test de daño” del interés que salvaguarda en caso de que no prevalezca el interés público, cosa que no se ha hecho en la resolución.

Ante ello, hay que señalar que se ha hecho en virtud de los límites fijados en la Ley de Transparencia, pues tal como indica las distribuidoras a las que se dio de trámite de audiencia, conforme a lo establecido en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013 de Transparencia, el acceso a la información debe denegarse ya que dar acceso a dicho contenido dañaría de forma grave con los intereses económicos y comerciales de la distribuidora (art. 14. h de la Ley de Transparencia) así como a la seguridad pública (art. 14.d de la Ley Transparencia).

Asimismo, señalan que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su resolución 394/2019, así lo determinó señalando en un supuesto relativo también al sector eléctrico que “dar esa información podría facilitar la realización de actos específicamente dirigidos a alterar la prestación del servicio de energía eléctrica, con el consiguiente perjuicio para la totalidad de consumidores que de ello podrían derivarse. Quedando, por lo tanto, acreditado la existencia de un perjuicio, real y no hipotético, derivado del posible conocimiento de esta información”.

Respecto a la otra limitación referida a los intereses económicos y comerciales, también alegaron las empresas distribuidoras que el Consejo de transparencia y Buen Gobierno en su Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, ha señalado que los intereses económicos son “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”, mientras que los intereses comerciales son “las conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias

relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado". Así, en base a dicho criterio, las distribuidoras que han formulado alegaciones indican que en cuanto a la relación entre los planes de inversión y los intereses económicos y comerciales de BEGASA debe señalarse que esos planes de inversión incluyen información financiera, de personal, contable y estratégica que es sensible para la Sociedad y que tiene la consideración de reservada respecto de terceros. Considerando, asimismo, dicha distribuidora que dichos planes de inversión deben considerarse como secretos empresariales a los efectos de la Ley 1/2019 de 20 de febrero, de secretos empresariales.

Asimismo, dicha distribuidora indica que conforme a la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para realizar la ponderación debe plantearse el que se denomina test del daño y confrontarlo con el pretendido interés legítimo en el que se base la solicitud de acceso y entienden que, en este supuesto, reconocer el acceso a los planes de inversión supondría un grave perjuicio a los intereses económicos y comerciales, ya que se trata de información sensible y de un indudable valor económico comercial que la sociedad mantiene en secreto porque su divulgación ocasionaría un perjuicio a la estrategia competitiva de la Sociedad en cuanto que aportaría la información a potenciales competidores y terceros sobre su estrategia de mercado y sus inversiones futuras.

De igual manera, la distribuidora indica que son múltiples las resoluciones de distintas Administraciones que, ante peticiones de carácter económico o financiero similares, han apreciado ese daño, y también distintas las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (ejemplo resolución 236/2020 de 9 de julio) que han considerado que el acceso por parte de terceros a este tipo de información genera un perjuicio relevante para el titular de la misma.

Respecto a que la limitación a la información de los planes afecta al derecho de acceso y conexión a red de la interesada y que eso tiene implicaciones en el correcto funcionamiento del Sector Eléctrico, siendo un sector de interés económico general y que, por ello, la información debe estar disponible a todo el mundo, hay que reiterar lo ya señalado, si hay o no capacidad, está disponible en las plataformas públicas de las distribuidoras.

Respecto a la alegación de que, a diferencia de las distribuidoras, los planes de inversión del transportista si se publican, cuando la única diferencia es un motivo de

tensión (mayor o menor a 200 KV), hay que señalar que lo que se publica en relación con la red de transporte, no son los planes de inversión anuales de los transportistas, a los que se refiere el artículo 11 del Real Decreto 1047/2013 , y que son los homólogos de los planes de inversión de los distribuidores (art. 16 del Real Decreto 1048/2013). Lo que se publica es el plan de desarrollo de la red de transporte a los que se refiere el artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y los actos de modificación puntual de la misma, en caso de que estos sean necesarios».

Entre la documentación aportada figuran los escritos de alegaciones de las empresas afectadas que se manifiestan en los siguientes términos:

- VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L. (VIESGO) y BARRAS ELÉCTRICAS GALAICO-ASTURIANAS S.A. (BEGASA), cuyas alegaciones son idénticas:
 - Se solicita la denegación del acceso con base en lo dispuesto en el artículo 14.1.d) LTAIBG, por la concurrencia de riesgo para la seguridad pública, materializado en el riesgo para la seguridad del suministro eléctrico. Según señala, los planes anuales y plurianuales de inversión identifican los puntos de la red que se consideran relevantes o estratégicos para efectuar inversiones en ellos, dar acceso a esa información a terceros les permitiría identificar los puntos estratégicos, relevantes o, incluso, más vulnerables de esa red y pondría en peligro la seguridad o continuidad del suministro. En apoyo de su argumentación trae a colación lo resuelto por este Consejo en su Resolución 394/2019, de 18 de agosto de 2019.
 - Así mismo, se indica que facilitar la información requerida supondría un grave perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la empresa, trayendo a colación lo establecido por este Consejo en su CI 1/2019, de 24 de septiembre, según el cual los intereses económicos son *«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»*, mientras que los intereses comerciales son *«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 señala que los planes de inversión incluyen información financiera, de personal, contable y estratégica que es sensible para la Sociedad y que tiene la consideración de reservada respecto de terceros, sin perjuicio de que deban ser entregados a la Secretaría de Estado a los puros efectos

de cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa sectorial eléctrica. Esos planes contienen la previsión financiera y la estrategia en relación con su actividad (la distribución de energía eléctrica), se refieren a objetivos económicos de la compañía y determinan, entre otras cosas, los costes y los recursos necesarios para implementar dicha estrategia, constituyendo también secreto empresarial en los términos recogidos en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. En apoyo de su argumentación hacen referencia a la resolución de la CNMC, de 18 de octubre de 2021 (Expte. AIP/062/21), al denegar una solicitud prácticamente idéntica a la planteada, en relación con los planes de inversión anuales y plurianuales de otras compañías distribuidoras, por considerar que la información contenida en dichos planes tiene la condición de “secreto empresarial” digno de protección.

- Se trata de información sensible y de un indudable valor económico comercial que la Sociedad mantiene en secreto porque su divulgación ocasionaría un perjuicio a su estrategia competitiva, en cuanto que aportaría información a potenciales competidores y terceros sobre su estrategia de mercado e inversiones futuras.

SE alega que son múltiples las resoluciones de distintas Administraciones, incluida la CNMC, y esta Autoridad Independiente que ante peticiones de carácter económico o financiero similares, han apreciado ese daño. A modo de ejemplo señalan la Resolución 236/2020, de 9 de julio, en la que se concluyó que *«entregar documentos de índole económico y comercial de una empresa privada puede producirle un daño indubitado y concreto, sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de esa información, que obliga a aplicar el límite del artículo 14.1.h)»*.

- Finalmente, consideran que no existe una justificación desde el punto de vista del interés público que deba prevalecer frente a la protección de los citados intereses económicos y comerciales.
 - UNIÓN FENOSA DISTRIBUCIÓN, S.A. (“UFD”):
- Manifiesta que los planes anuales y plurianuales de inversión de UFD son presentados por las distribuidoras al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y a las respectivas Comunidades Autónomas a los efectos de la determinación de la retribución que corresponde a estas empresas por las inversiones en

infraestructuras y recuerda que la retribución de la actividad de distribución se establece administrativamente atendiendo a los costes de inversión, de operación y mantenimiento y de gestión de las redes para asegurar el suministro de energía en las condiciones de calidad fijadas reglamentariamente, siendo para ello que son presentados ante la Administración General del Estado.

- Considera de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, invocando la necesidad de llevar a cabo el *test del interés público* al que se hace referencia. Así, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, relativa a los planes de inversión anuales y plurianuales de la empresa, pone de manifiesto que el derecho de acceso de información no puede amparar la obtención de detalles de la gestión empresarial que cabría calificar de privilegiados, ya que supondría hacer pública información que no es facilitada por otras distribuidoras.
- Así mismo, recuerda que la Comunicación de la Comisión Europea de 22 de diciembre, establece que: *«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 técnica y/o financiera, relativa a los conocimientos 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».*
- Alega también que la información sobre los planes de inversión anuales y plurianuales de las distribuidoras, cuando es utilizada por el organismo regulador del sector eléctrico, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) es tratada específica y fundadamente como comercial, al amparo de lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Este tipo de información, específicamente declarada como confidencial y, por lo tanto, protegida en los expedientes que tramita el organismo regulador, no puede devenir pública y de acceso libre por mor de lo dispuesto en la normativa de transparencia administrativa, que se erigiría en un subterfugio con el que burlar la protección otorgada por referido precepto, así como por la normativa reguladora de los secretos empresariales.

- Finalmente señala que la red de distribución eléctrica, en tanto que sector estratégico y esencial para la economía de un país, puede verse claramente perjudicada por la cesión a terceros de información como la solicitada en este expediente *«puesto que son datos confidenciales y como tales son tratados por el Ministerio, las Comunidades Autónomas y la CNMC, debido a la gran importancia de estos para la seguridad nacional y seguridad pública del país, motivos tasados por la Ley 19/2003 en el artículo 14 letras a) y d) respectivamente»*.
 - Concluye que: *«[E]n relación con el test del daño, la información solicitada no puede ser objeto de acceso y de publicación generalizada, ya que ello supondría poner de manifiesto detalles privilegiados de la gestión empresarial de UFD que el resto de distribuidoras (excluyendo a Viesgo Distribución S.L. y Barras Eléctrica Galaico Asturianas S.A, también requeridas en la solicitud de información) mantienen reservada, lo cual derivaría en un ostensible perjuicio para los legítimos intereses económicos y comerciales de esta distribuidora»*.
5. El 2 de marzo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 16 de marzo, se recibió respuesta reiterando los argumentos recogidos en la reclamación e incidiendo en el hecho de que la información solicitada es objeto de publicidad en algunas Comunidades Autónomas (Cantabria y Valencia) —por lo que no es aceptable la concurrencia de límites del artículo 14.1.d), h) o j) LTAIBG— y que es categóricamente falso que los planes de inversión incluyan información financiera, de personal, contable y estratégica que sea sensible para las Sociedades distribuidoras.

En este sentido puntualiza que la información requerida no es sino la referida en el artículo 40.1 letra h) LSE y el Criterio 1 del Anexo I de la Resolución, de 3 de junio de 2022, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se establece el contenido y formato para la presentación de los planes de inversión anual y plurianual por parte de las empresas propietarias de instalaciones de distribución de energía eléctrica, que contempla: *«1. Los planes de inversión deberán incluir: a) Estimación del volumen total de inversión anual por comunidad autónoma. b) Resumen desglosado y exhaustivo de los objetivos básicos que se pretenden cubrir con cada proyecto. c) Desglose de las inversiones previstas y descripción detallada de los proyectos»*. No habiendo, como se ha dicho, ningún tipo de información que pueda afectar a los intereses legítimos de las empresas distribuidoras.

Pone de relieve, asimismo, la analogía entre los solicitado y la información facilitada en los planes de inversión anuales y plurianuales de la red de transporte cuyo carácter público es indiscutible. Señala, en este sentido, que el artículo 11 del Real Decreto 1047/2013, recoge que los planes de inversión anuales y plurianuales de la red de transporte, análogos a los solicitados en el caso de las redes de distribución, no dejan de ser una concreción anual y plurianual de las actuaciones que ya han sido incluidas en la planificación de la red de transporte, y que por tanto, son de carácter público.

Los planes de inversión, añade, recogen información necesaria para la aplicación de los criterios de concesión de los permisos de acceso y conexión. Su ocultación, remitiendo a los datos de capacidad publicados por las distribuidoras, impide la fiscalización del cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 33 LSE, vaciando de contenido dicha previsión.

Por todo ello solicita: «(i) ANULE la Resolución, del día 16 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Política Energética y Minas sobre las solicitudes de acceso a información pública con número de expediente 001-072367, recurrida, ordenando la entrega de la información solicitada. (ii) Subsidiariamente, para el hipotético supuesto en el que no se acuerde la anulación de la Resolución recurrida, este Consejo ordene la entrega de la información que al entender de la Administración sí cumpliría con las limitaciones de las letras d), h) y j) del artículo 14 LTAIPBG.»

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, 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: «*[Los planes de inversión anuales y plurianuales vigentes de las empresas distribuidoras Unión Fenosa Distribución S.A., Viesgo Distribución S.L. y Barras Eléctricas Galaico Asturianas S.A., aprobados por la Secretaría de Estado de Energía]*».

El Ministerio reclamado, teniendo en cuenta la existencia de terceros titulares de derechos e intereses identificados, y en aplicación de lo dispuesto por el artículo 19.3 LTAIBG, dio traslado de la solicitud a las empresas afectadas, cuya respuesta, oponiéndose al acceso, figura en la documentación del presente expediente.

A la vista de las alegaciones efectuadas por las empresas implicadas, el Ministerio dicta resolución denegando el acceso por entender que concurren los límites previstos en las letras d), h) y j) del artículo 14.1 LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, procede verificar la concurrencia de los límites invocados por la Administración, partiendo de la premisa, ya señalada por este Consejo en múltiples

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

resoluciones, de que 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, cuando no restrictiva, de los límites, debiéndose justificar de manera expresa su concurrencia ya aplicarse de forma proporcionada. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, entre ellas la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558), en cuyo fundamento jurídico tercero se señala que:

«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán 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.»

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La 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».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. 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, 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.»

Y concluye remarcando que «la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida».

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 acaban de exponer.

5. En relación con el primero de los límites invocados referido al perjuicio a la seguridad pública que causaría el acceso a la información [artículo 14.1.d) LTAIBG], el Ministerio requerido alega que la información contenida en los planes de inversión permite la identificación de puntos de la red que se consideran relevantes o estratégicos para efectuar inversiones, por lo que su conocimiento pondría en peligro la seguridad o continuidad del suministro eléctrico. Desde esta perspectiva invoca como precedente a favor de su pretensión la resolución de este Consejo R/394/2019, de 18 de agosto, en la que se confirmó la denegación del acceso a la versión confidencial del Acuerdo por el que se emitía informe sobre la propuesta de orden ministerial reguladora del mecanismo competitivo de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad.

Tales alegaciones, ciertamente genéricas, no resultan suficientes para fundamentar la denegación del acceso en el perjuicio a la seguridad pública, pues no satisfacen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa en los términos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y este Consejo.

En principio, y en ausencia de una mayor argumentación, no se aprecia en qué sentido, de la concesión del acceso a los planes de inversión y el conocimiento de los puntos de

la red que se consideran relevantes o estratégicos pudiera derivarse riesgo alguno para la seguridad de dichos puntos o la continuidad del suministro. A ello debe añadirse, como señala el reclamante, que el procedimiento administrativo que regula la ejecución de infraestructuras del sistema eléctrico español establece como paso previo para la aprobación de proyectos de ejecución de infraestructuras de distribución, su sometimiento a información pública. En este trámite, que, según el reclamante, persigue garantizar la salvaguarda del interés general, la legalidad del procedimiento y el respeto al medio ambiente, se *«hace pública información más detallada que la incluida en los planes de inversión solicitados (...) sin que ello se considere una vulneración de la seguridad pública»*.

No puede desconocerse en este sentido que en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) -en un asunto similar en relativo a la denegación del acceso a información referida a infraestructuras estratégicas (en particular, información recogida en el Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril, y en concreto la incluida en el modelo A1 de comunicación de inspecciones al Registro)- se pone de manifiesto la necesidad de acreditar la condición de infraestructura estratégica o clasificada. Así, se subraya en la citadas sentencia que *«lo cierto es que el indicado informe no permitió tener por acreditado, ni al CTBG, ni al Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, ni a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que los puentes de ferrocarril a que se refiere la solicitud de información, o por lo menos alguno de ellos, tengan la clasificación de infraestructuras estratégicas o críticas incluidas en el Catálogo»*, descartándose la aplicación de la confidencialidad de los datos sobre infraestructuras estratégicas (y sistemas y comunicaciones relativos a la protección de infraestructuras críticas) en la medida en que tales preceptos *«se refieren y resultan aplicables en relación con infraestructuras estratégicas y críticas, es decir, con infraestructuras incluidas en el Catálogo en los términos de la Ley 8/2011 y su Reglamento, y ya hemos señalado que en este recurso no puede considerarse, en contra de lo considerado acreditado en la instancia, que los puentes de ferrocarril tengan esa clasificación y estén incluidos en el referido Catálogo»*.

Tampoco en este caso ha quedado acreditado ese carácter estratégico respecto de determinados puntos de red que puedan identificarse en el plan de inversión cuyo acceso se pretende, y, de cualquier modo, dicha información puede ser excluida del acceso según dispone el artículo 16 LTAIBG. En efecto, si la difusión de algún elemento concreto del detalle de la información solicitada pudiera suponer un peligro para la seguridad pública, en lugar de denegar el acceso a toda la información, lo procedente

sería conceder el acceso parcial con arreglo a lo previsto en el artículo 16 de la LTAIBG (*«En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida»*). A estos efectos, es necesario tener presente que, como ha señalado el Tribunal Supremo, el principio de proporcionalidad rige también para la concesión del acceso parcial: *«El juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada»* (STS de 25 de enero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:574).

Esta posibilidad fue la adoptada en el caso enjuiciado en la STS de 25 de marzo de 2021, antes citada, que viene a confirmar el criterio de la sentencia recurrida en casación que concede el acceso parcial con exclusión *de los datos que permitan una identificación de la infraestructura a que se refiere la inspección, tales como denominación de la infraestructura, geolocalización exacta, y características especiales que permitan una identificación*.

Finalmente, en relación con el precedente de este Consejo que invoca el Ministerio, debe señalarse que la resolución R/394/2019, de 18 de agosto, trata una cuestión ciertamente diferente, ya que se refiere al acceso a un informe relacionado con la propuesta de orden ministerial de regulación del mecanismo de interrumpibilidad. En ese contexto determinado (acceso a las circunstancias en las cuales ese servicio debe ser prestado) es en el que este Consejo considera acreditada la existencia de un perjuicio real y no hipotético, derivado del posible conocimiento de la información. Situación, por tanto, difícilmente trasladable a este supuesto, en el que la naturaleza de la información solicitada es completamente diferente.

En definitiva, este Consejo considera que la reclamación ha de ser estimada en este punto, al no apreciarse la concurrencia del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG.

6. Por lo que concierne, por otro lado, a la aplicabilidad del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG, debe recordarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a los intereses económicos y comerciales ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo CI/001/2019, de 24 de septiembre, de 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»*.

7. En este caso, el Ministerio alega el perjuicio que el acceso pretendido produciría a las a las empresas clientes reales y potenciales de las distribuidoras, que confían a éstas la información acerca de su demanda energética, la cual se traslada después a planes de inversión cuyo acceso se solicita. Invoca, en particular, la previsión del artículo 40.2.n) LSE que impone a las distribuidoras la obligación de *«reservar el carácter confidencial de la información de la que tenga conocimiento en el desempeño de su actividad, cuando de su divulgación puedan derivarse problemas de índole comercial, sin perjuicio de la obligación de información a las Administraciones Públicas»*.

Posteriormente, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, el Ministerio se pronuncia específicamente sobre la aplicación de estos límites a las propias distribuidoras, señalando que los planes de inversión incluyen información financiera, de personal, contable y estratégica, que es sensible para la sociedad, además de poseer un indudable valor económico-comercial. Los planes de inversión deben considerarse como secretos empresariales en el sentido de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

Por lo que respecta a la reserva de confidencialidad establecida para las distribuidoras en el artículo 40.2.n) LSE, antes citado, se desprende de su propio tenor que no tiene un carácter absoluto pues se circunscribe a los casos que en los que, de la divulgación de la información, se pudieran derivar *problemas de índole comercial*. No parece, en este caso, que el acceso a la información contenida en los planes de inversión, según ha sido descrito por las partes en este procedimiento, pueda acarrear esos problemas de índole comercial (o al menos no ha quedado acreditado), por lo que no puede constituir el fundamento de una denegación total del acceso. La aplicación del límite, por lo tanto, no se ha realizado de una forma proporcionada pues resulta difícil asumir que toda la información contenida en los planes de inversión solicitados pueda estar afectada por esta cláusula. Existe, en este caso, la posibilidad de permitir un acceso parcial al documento, omitiendo todos aquellos datos que pudieran estar afectados por esta cláusula.

No puede desconocerse, por otro lado, que ciertas comunidades autónomas hacen pública esta información, lo que, independientemente de que se comparta o no el criterio, es difícilmente compatible con la defensa de una afectación tan intensa de los intereses económicos y comerciales de las empresas concernidas que impida el acceso, si bien parcial, a la información. Sobre todo, teniendo en cuenta que, según señala el reclamante, las empresas afectadas no han puesto objeción, en esos ámbitos territoriales, a la publicación de una información similar a la que ahora se rechaza entregar.

Finalmente, el Ministerio invoca la existencia de información financiera, de personal, contable y estratégica sensible para la sociedad de que se trate en esos planes de inversión (cosa que el reclamante niega). En cualquier caso, dichos datos no pueden afectar, una vez más, a todo el documento, y tampoco han sido solicitados específicamente por reclamante (más bien al contrario), por lo que sería viable la entrega del documento con la omisión de esos datos sensibles.

En conclusión, debe exigirse la justificación expresa por parte de la Administración de la parte de la información que se declara confidencial y, a la vista de ello, permitir el acceso parcial al resto de información, realizando un ejercicio de ponderación entre la confidencialidad invocada y el interés manifestado por el solicitante en el acceso (conocer los criterios de concesión de permisos de acceso y conexión, condición ineludible para la conexión y uso de la red eléctrica). Es por ello que procede estimar parcialmente la reclamación e instar al Ministerio a que facilite el acceso a los planes de inversión con exclusión, previa expresa justificación, de aquella información que tenga carácter confidencial, como la información financiera, de personal, contable y estratégica de las sociedades afectadas.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por la sociedad NORVENTO S.L. frente a la resolución del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

SEGUNDO: INSTAR a la MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la entidad reclamante la siguiente información, de acuerdo con lo establecido en el fundamento jurídico séptimo de esta resolución:

«(...)planes de inversión anuales y plurianuales vigentes de las empresas distribuidoras Unión Fenosa Distribución S.A., Viesgo Distribución S.L. y Barras Eléctricas Galaico Asturianas S.A., aprobados por la Secretaría de Estado de Energía conforme a los establecido en el Artículo 40 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico».

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la entidad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

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

conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0588 Fecha: 20/07/2023

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>