



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 07/09/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-076138

N/REF: 679-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

Información solicitada: Datos de instalaciones de producción de energía eléctrica.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de enero de 2023 el reclamante solicitó 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 los datos de instalaciones eléctricas por tipo, municipio, y año de puesta en funcionamiento en España. El registro público de PRETOR ofrece esos datos pero omite la fecha de puesta en funcionamiento. Sin embargo, el ministerio debería tener esa información y es fundamental para estudiar el efecto económico y social de estas instalaciones. Hice una petición previa al ministerio (N.º Ref.: 0383/2023CFF) pero la respuesta fue negativa.»

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

Mi solicitud consistiría simplemente en añadir la variable "Fecha" a los datos del registro público de PRETOR. Agradecería si los datos se pudieran ofrecer en excel o csv para poder trabajar con ellos.»

2. EL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO dictó resolución con fecha 10 de febrero de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) Analizada la solicitud indicada, se le informa que el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos determina en su Título V los procedimientos y registros en la materia, estableciéndose en su artículo 52 que el tratamiento de los datos se someterá a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y demás normativa de desarrollo, concretándose en su apartado 3 que “Las personas que en el ejercicio de sus funciones tengan acceso a datos que obren en este registro estarán obligadas a guardar secreto respecto de los mismos.”

La disposición adicional primera, sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dicta en su apartado 2 que “Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. Y su artículo 14.1 limita el derecho de acceso a la información pública cuando suponga un perjuicio para “h) Los intereses económicos y comerciales”, “j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial” y “k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

Una vez analizada la petición, esta Dirección General de Política Energética y Minas, en el ámbito de sus competencias, considera que procede la concesión parcial de la información solicitada ya que incurre en lo dictado en la disposición adicional 1.2 de la Ley 19/2013 al recogerse en la normativa específica la obligación de secreto, así como procedería su inadmisión por las causas recogidas en las letras h), j) y k) del artículo 14.1 de la misma Ley. Y en concreto se le comunica que la información de acceso público de los datos de las instalaciones de producción de energía eléctrica, del registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica PRETOR, es exclusivamente la que se encuentra disponible en la sección del Registro Público al que se tiene acceso mediante el enlace web:

<https://energia.serviciosmin.gob.es/Pretor/Vista/Informes/InformesInstalaciones.aspx> (...)»

3. Mediante escrito registrado el 10 de febrero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«El registro PRETOR del MINECO recoge los datos de todas las instalaciones de generación eléctrica. - En anteriores versiones del mismo, figuraba la fecha de puesta en funcionamiento de cada uno, pero en la versión actual que está en la web (<https://energia.serviciosmin.gob.es/Pretor/Vista/Informes/InformesInstalaciones.aspx>) no figura esa fecha. - En mi solicitud de datos pido que se añadan las fechas al registro PRETOR - Otros investigadores han podido acceder a esa información y han publicado un estudio al respecto (Documento de Trabajo N.º 2307 del Banco de España:

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/D/ocumentosTrabajo/23/Files/dt2307e.pdf>). - Es injusto que se le cedan esos datos a unos investigadores y no a otros. - En la resolución del expediente en el que solicito los datos con las fechas del registro PRETOR el MINECO solo pega en enlace al registro PRETOR si fechas, es decir, ignora mi solicitud que es precisamente sobre las fechas que faltan en ese registro (y que eran públicas en un registro anterior). - Por estos motivos, solicito la totalidad del registro PRETOR, incluyendo la fecha de registro y la fecha de puesta en funcionamiento de cada instalación, ya que el susodicho informe del Banco Central menciona que el MINECO tiene esa información y que es de acceso público (p. 19 <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/D/ocumentosTrabajo/23/Files/dt2307e.pdf>).»

4. Con fecha 24 de febrero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 31 de marzo de 2023 se recibió escrito de alegaciones que consta de dos partes: la primera aborda el contexto de la aplicación informática

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

PRETOR, mientras que la segunda se centra en rebatir lo vertido en el escrito de reclamación.

Respecto de la primera parte, el escrito de alegaciones contiene una pormenorizada descripción de qué es PRETOR, cómo se nutre de información y cómo se accede a la información. A estos efectos el escrito comienza precisando que PRETOR es «*la aplicación informática que alberga la sección segunda del registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica.*»

Seguidamente, en lo que atañe a la cuestión de cómo se nutre de información la citada aplicación informática se aclara que depende, en atención a la distribución constitucional de competencias en la materia, de quién sea el competente para autorizarla administrativamente. De este modo, a la Administración estatal le corresponde la autorización de las instalaciones eléctricas contempladas en el artículo 13 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, mientras que la autorización del resto de instalaciones de producción de energía eléctrica es competencia de las comunidades autónomas. En consecuencia, las fuentes de la información disponible en PRETOR son dos: la administración estatal y las administraciones autonómicas, siendo «*cada administración [es] responsable de garantizar la veracidad y validez de los datos que traslada a PRETOR.*»

El escrito de alegaciones, a continuación, centra su atención en describir cómo se accede a la información de PRETOR. Así, pone de relieve que existen dos modalidades de acceso: en la primera modalidad, de carácter público y a través de la pestaña “Registro Público” de la página web, no se requiere ningún tipo de certificado, accediéndose a través de un *link*, que es el facilitado al recurrente en la resolución impugnada. En este caso, la información que se proporciona de cada instalación de energía eléctrica son ocho campos –Clave Registro, Número de Registro Autonómico Definitivo, Nombre de Instalación, Municipio, provincia, Potencia Instalada KW, grupo Normativo y Tipo de Inscripción-. Por el contrario, en la segunda modalidad, los usuarios, previamente autorizados por el Ministerio, entran en la aplicación a través de la pestaña “Control de Acceso” debiendo autenticar el acceso mediante certificado electrónico, nombre de usuario y contraseña o a través de Cl@ve. En este caso la información de cada instalación de producción de energía eléctrica a la que los usuarios pueden acceder incluye hasta sesenta campos, según el caso, contemplando diferentes «*características técnicas y de otra naturaleza asociadas a la operación de cada instalación, incluidas las fechas de puesta en servicio a las que se refiere el recurrente.*» El escrito concluye precisando que no todos los usuarios autorizados

tienen acceso a toda la información obrante en el registro, puesto que los usuarios gestores de PRETOR pertenecen todos a la Administración General del Estado y tienen acceso a toda la información, mientras que los usuarios autorizados de las administraciones autonómicas sólo pueden acceder a todos los campos de información de las instalaciones ubicadas en su respectivo ámbito territorial, sin que puedan acceder a los datos de instalaciones ubicadas en comunidades autónomas distintas a la suya.

Tras esta descripción general de la aplicación PRETOR, la segunda parte del escrito de alegaciones rebate las tres alegaciones planteadas por el reclamante en su escrito de interposición de la reclamación en aplicación del artículo 24 LTAIBG. Siguiendo igual orden, comienza centrando la atención en rebatir lo afirmado por el recurrente respecto de que en «*anteriores versiones del mismo [de PRETOR], figuraba la fecha de puesta en funcionamiento de cada uno, pero en la versión actual que está en la web no figura esa fecha.*» Sostiene, en primer lugar, que resulta de aplicación lo previsto en el apartado 2 de la disposición adicional primera LTAIBG sobre la aplicación supletoria de las previsiones de la Ley de Transparencia en los casos en que exista un régimen jurídico específico de acceso. Esa normativa específica estaría constituida, a su juicio, por los Reales Decretos 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos y 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Así, sostiene que el acceso al registro de instalaciones de producción de energía eléctrica se regula específicamente en el artículo 166 del Real Decreto 1955/2000, que, bajo la rúbrica “Tratamiento de datos”, dispone lo siguiente:

- «1. El tratamiento de los datos de carácter personal inscritos en los registros regulados en el presente Título se someterán a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.*
- 2. Los sujetos obligados a comunicar datos a estos registros serán responsables de la veracidad y actualidad de los datos que faciliten.*
- 3. El acceso a los datos podrá tener lugar, si no afecta a la eficacia del funcionamiento del Registro, mediante petición, en la que resulten identificados los datos de cuyo acceso se trate, sin que sea admisible su solicitud genérica.*

4. *La Comisión Nacional de Energía, el operador del sistema y el operador del mercado tendrán acceso a la información contenida en los Registros a los que se refiere el presente Título, así como las Comunidades Autónomas.*

5. *Las personas que en el ejercicio de sus funciones tengan acceso a datos que obren en estos Registros estarán obligadas a guardar secreto respecto de los mismos.»*

A mayor abundamiento, sostiene, por una parte, que la solicitud no identifica instalaciones de producción concretas sino categorías de datos, incluyendo a todas las instalaciones que estén o hayan estado inscritas en el registro, lo que implica que se trata de una solicitud genérica de información, que resultaría prohibida por el artículo 166.3 del Real Decreto 1955/2000; y, por otra parte, que el interesado es un particular que no pertenece ni actúa en representación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, del operador del sistema, del operador del mercado o de las comunidades autónomas, por lo que el acceso no puede justificarse en aplicación del artículo 166.4 del Real Decreto 1955/2000.

En lo que atañe al Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, sostiene que su Título V determina los procedimientos y registros en la materia, previendo su artículo 52 que el tratamiento de datos se someterá lo dispuesto en la vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales – desde ahora, LOPDGDD-, invocando expresamente su apartado 3, a tenor del cual, «*[[]as personas que en el ejercicio de sus funciones tengan acceso a datos que obren en este registro estarán obligadas a guardar secreto respecto de los mismos.»*

De lo expuesto concluye que hay dos normas específicas: los Reales Decretos mencionados que regulan el acceso a la información relativa a todos los registros.

Además de la aplicación del apartado 2 de la disposición adicional primera LTAIBG, el escrito de alegaciones se ocupa en el mismo epígrafe de la concurrencia de tres límites contemplados en distintas letras del artículo 14.1 LTAIBG para sustentar la pertinencia de la resolución recurrida. Se invoca, en primer lugar el artículo 14.1.h) con el argumento de que «*la fecha de puesta en servicio marca el inicio del ejercicio por parte del titular de una instalación de producción de energía eléctrica de sus correspondientes intereses económicos y comerciales, ya que es el momento en el que comienza a participar en el mercado eléctrico como sujeto del mismo*»; en segundo lugar se alude al artículo 14.1.j) subrayando que «*la fecha de puesta en servicio forma parte del secreto profesional del titular de una instalación de producción de energía eléctrica, ya que está ligado a su actividad como sujeto del sector eléctrico*»; y,

finalmente, se menciona el artículo 14.1.k) advirtiendo que *«la fecha de puesta en servicio forma parte del procedimiento de toma de decisión de la administración pública competente que se concreta en la autorización administrativa de explotación de una instalación de producción de energía eléctrica. Esta fecha de puesta en servicio, es la fecha en la que la autoridad pública competente forma la autorización administrativa de explotación regulada en la normativa del sector eléctrico.»*

Por último, se invoca el deber de secreto al que aluden los artículos 52.3 y 166.5 de, respectivamente, los Reales Decretos 413/2014 y 955/2000, que establecen que las personas que en el ejercicio de sus funciones tengan acceso a datos que obren en el registro de referencia estarán obligadas a guardar secreto respecto de los mismos.

En segundo lugar, respecto a la alegación formulada por el reclamante en su escrito de reclamación de *«que se añadan las fechas al registro PRETOR y que otros investigadores han podido acceder a esa información y han publicado un estudio al respecto (Documento de Trabajo Nº 2307 del Banco de España), siendo injusto que se les cedan esos datos a unos investigadores y no a otros»*, el escrito de alegaciones la rechaza de plano al considerar que, dada la naturaleza de entidad de derecho público del Banco de España integrante del denominado Sector Público Institucional, el acceso a la información se produce conforme al artículo 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que regula el deber de colaboración entre administraciones públicas. A mayor abundamiento, continúa el escrito, sostiene que *«[n]o existe obligación normativa equivalente para proporcionar acceso a un particular, no siendo equiparables los derechos de acceso a la información de PRETOR de un particular, en este caso el recurrente, con los de los empleados del Sector Público Institucional, en este caso, con los de los investigadores de una entidad de derecho Público como es el Banco de España, en el ejercicio de sus funciones.»*

Finalmente, en tercer lugar, en lo que atañe a la ampliación de la solicitud formulada en el escrito de reclamación a *«la totalidad del registro PRETOR (...) ya que el susodicho informe del Banco Central menciona que el MINECO tiene esa información y que es de acceso público»* el escrito de alegaciones comienza reiterando la existencia de un régimen específico de acceso y sosteniendo, a mayor abundamiento, que PRETOR incluye datos de carácter personal a los que resulta de aplicación lo dispuesto en la LOPDGDD. A continuación sostiene que el hecho de conceder acceso al reclamante a la totalidad del registro supondría un trato discriminatorio para determinados sujetos autorizados a acceder a PRETOR, funcionarios en el ejercicio de sus funciones, a los que se impide acceder a datos de otras comunidades autónomas mientras que

«hipotéticamente un particular si podría acceder a esa información.» Finalmente, concluye afirmando que «[e]n ningún momento en el informe [del Banco de España] aparecen las fechas de puesta en marcha o de cualquier otro tipo de ninguna de las instalaciones recogidas en PRETOR. Es más, no se publican datos individualizados de ningún otro tipo de cualquiera de las instalaciones del registro. En el informe se publican datos agregados.»

5. El 31 de marzo de 2023 se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 3 de abril de 2023 se recibió un escrito en el que manifiesta su rechazo a las alegaciones vertidas por la Administración en su escrito, poniendo de manifiesto que el Departamento ministerial no ha justificado por qué el acceso a la fecha de solicitud de registro, la fecha de puesta de en funcionamiento y la fecha de registro definitivo suponen un perjuicio para los límites regulados en las letras h), j) y k) del artículo 14.1 LTAIBG. Por otra parte, rechaza la invocación de la legislación orgánica de protección de datos, dado que los datos solicitados no tienen carácter personal ni están protegidos por el derecho de privacidad. Concluye su escrito solicitando de este Consejo la estimación de la petición y que requiera al Departamento ministerial «completar la base de datos pública del registro PRETOR con las tres variables de (1) fecha de solicitud de registro, (2) fecha de puesta en funcionamiento, y (3) fecha de registro definitivo», añadiendo, a continuación que, «[s]ubsidiariamente, en caso de desestimarse la publicidad de estos datos, solicito que se garantice el acceso a estos datos a cualquier investigador universitario en las mismas condiciones que a los investigadores del Banco de España.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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 diversa información sobre instalaciones eléctricas disponible en la aplicación PRETOR –tipo, municipio y año de puesta en funcionamiento en España-.

El Ministerio estimó parcialmente la solicitud y facilitó un enlace a dicha aplicación a través del cual se puede obtener información sobre el tipo de instalación y el municipio. Respecto del año de puesta en funcionamiento en España de la instalación, el Ministerio inadmite la solicitud al considerar de aplicación lo previsto en el apartado 2 de la disposición adicional primera LTAIBG, así como los límites contemplados en las letras h), j) y k) del artículo 14.1 LTAIBG y, finalmente, por concurrir un deber de secreto de los funcionarios encargados de la gestión de la precitada aplicación.

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, desde una perspectiva formal, procede acotar el objeto de este procedimiento. Tal y como ha advertido la Administración, y así consta en los Antecedentes, el escrito de interposición de la reclamación amplía el objeto de la solicitud inicialmente formulada, pues se viene a requerir por el reclamante que el departamento ministerial (i) añada al registro público

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

PRETOR las fechas de solicitud de registro, de puesta en funcionamiento, y de registro definitivo; y (ii) solicita la totalidad del registro PRETOR. Como ha manifestado en múltiples ocasiones este Consejo la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 de la LTAIBG no permite modificar o ampliar en esta fase lo pedido e impide al Consejo pronunciarse en vía de recurso sobre la procedencia o no del acceso a informaciones no incluidas en la solicitud inicial presentada ante el órgano cuya decisión se revisa.

Por tanto, la presente reclamación se circunscribe a determinar si la denegación (omisión) del acceso al año de puesta en funcionamiento de las instalaciones eléctricas resulta conforme a derecho, en la medida en que el resto de los datos solicitados ha sido proporcionado.

5. El Ministerio requerido fundamenta la inadmisión de la información solicitada, en primer lugar, en que su acceso estaría incluido en el supuesto previsto en el apartado 2 de la disposición adicional primera LTAIBG. El alcance y contenido de esta previsión ha sido determinado por Tribunal Supremo en varias sentencias —que ha hecho suyas este Consejo, por ejemplo, en las resoluciones R/111/2022, de 11 de julio o R/141/2022, de 19 de julio— en las que ha ido conformando progresivamente una doctrina jurisprudencial que el propio Tribunal recapituló en el fundamento jurídico tercero de la STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871) en los siguientes términos:

«Varios han sido los pronunciamientos de este Tribunal Supremo respecto del alcance de esta previsión y de la eventual aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. En la STS nº. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019) se afirmó que "El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse"».

En una posterior sentencia -STS nº 314/2021, de 8 de marzo de 2021 (rec. 1975/2020)- se matizó, aún más, el alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, profundizando en el correcto entendimiento de cuando existe un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la

Ley de Transparencia en tales casos. Y a tal efecto, se afirmaba que, “[...] sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia.”

Y a continuación se añadía “Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia en diversos ámbitos sectoriales de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia, que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en este caso, y aunque no se trate de un régimen específico completo, dicha regulación parcial también resulta de aplicación prevalente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional, manteniendo la Ley de Transparencia su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en la Ley de Transparencia, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación parcial. Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, incluye la aplicación prevalente de cualquier regulación sectorial que se refiera al acceso a la información, aunque no se configure como un tratamiento global y sistemático del mismo, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria.”

Esta matización se aplicó también a la CNMV y en la sentencia STS nº 389/2021, de 18 de marzo de 2021 (rec.3934/2020), tras recoger la jurisprudencia dictada en la materia, se concluía que “la regulación sobre la confidencialidad prevista en el TRLMV debe considerarse de aplicación prevalente, siendo la LGTB de su aplicación supletoria como marco general del derecho de acceso a la información en todo aquello que no haya quedado desplazado por la regulación parcial del TRLMV”. Doctrina reiterada en la sentencia 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020, F.J. 3º, apartado D/).

No existe, sin embargo, contradicción entre que lo afirmado en la STS nº 389/2021, de 18 de marzo de 2021 (rec. 3934/2020) y lo sostenido en las sentencias anteriores - SSTS de 1565/2020 y 1817/2020-, ambos pronunciamientos resultan complementarios.

La conclusión que se extrae de esta jurisprudencia es que cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria.

Por ello, la preferente aplicación de unas disposiciones especiales no impide la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia en los demás extremos no regulados por la norma sectorial, excepto, claro está, de aquellas previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma especial.»

En definitiva, como puede apreciarse, el Tribunal Supremo ha dictaminado que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento *otras normas con rango de ley* que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

6. La aplicación de la doctrina expuesta a este caso permite concluir que la normativa que se invoca por el Ministerio requerido no reúne las características necesarias para configurarse como un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información que desplace el régimen general establecido en la LTAIBG; y ello, en primer lugar, porque se trata de dos normas de carácter reglamentario que carecen, por lo tanto, del rango suficiente para establecer restricciones al ejercicio del derecho. Los Reales Decretos 1955/2000 y 413/2014 se dictan en desarrollo, el primero de ellos, de la hoy derogada Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y de la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico por lo que, en su caso, sería esta última Ley la que establecería el régimen específico de acceso. Sin embargo,

la citada Ley 24/2013, de 26 de diciembre, más allá de la previsión de que las instalaciones de producción de energía eléctrica deberán estar inscritas en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, donde se reflejarán las condiciones de dicha instalación pudiendo crear las comunidades autónomas sus correspondientes registros territoriales (art. 21.2), o que la inscripción en el registro administrativo será condición necesaria para poder participar en el mercado de producción de energía eléctrica en cualquiera de las modalidades de contratación con entrega física y para poder participar, en su caso, en el despacho técnico y económico de los sistemas de los territorios no peninsulares (art. 21.3), no contiene una regulación alternativa con un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, ni una regulación sectorial de aspectos relevantes del derecho que impliquen un régimen diferenciado y deban aplicarse de forma preferente.

Los artículos 166 y 52 de los Reales Decretos 1955/2000 y 413/2014 regulan el *tratamiento de los datos* que obren en el registro. Las similitudes entre ambas normas son las siguientes: (i) se prevé que el tratamiento de los datos de carácter personal inscritos en los registros se someterá a la vigente LOPDGDD (arts. 166.1 y 52.1); (ii) se establece que los sujetos obligados a comunicar datos al registro serán responsables de la veracidad y actualidad de los datos que faciliten (arts. 166.2 y 52.2); (iii) se prevé que las personas que en el ejercicio de sus funciones tengan acceso a datos que obren en el registro estarán obligadas a guardar secreto respecto de los mismos (arts. 166.5 y 52.3). Mientras que las diferencias son las siguientes: (i) el acceso a los datos podrá tener lugar, si no afecta a la eficacia del funcionamiento del Registro, mediante petición, en la que resulten identificados los datos de cuyo acceso se trate, sin que sea admisible su solicitud genérica (art. 166.4 del Real Decreto 1955/2000); (ii) la Comisión Nacional de Energía, el operador del sistema y el operador del mercado y las comunidades autónomas tendrán acceso a la información contenida en los Registros previstos en su Título VIII (art. 166.4 del Real Decreto 1955/2000); (iii) los interesados podrán acceder de forma electrónica a los datos contenidos en el registro (art. 52.4 del Real Decreto 413/2014); y, finalmente, (iv) el Ministerio de Industria, Energía y Turismo establecerá, en colaboración con las comunidades autónomas, el procedimiento electrónico para la comunicación de los datos relativos a las inscripciones en el registro de régimen retributivo específico a los órganos competentes de las comunidades autónomas de las inscripciones que afecten a su ámbito territorial, así como al órgano encargado de realizar las liquidaciones, al operador del sistema y al operador del mercado (art. 52.5 del Real Decreto 413/2014).

De lo anterior se desprende que los artículos 166 y 52 de los Reales Decretos 1955/2000 y 413/2014 no establecen una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, sin perjuicio de lo cual debe reiterarse en todo caso, que tampoco en los ámbitos regulados resulta suficiente para sustentar la aplicación de la Disposición adicional primera de la LTAIBG por la insuficiencia del rango normativo necesario para la introducción de causas de inadmisión o límites al ejercicio de derecho de acceso.

Con arreglo a lo razonado hasta ahora, se ha de descartar la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información.

7. Sentado lo anterior, corresponde ahora verificar si el acceso a la información sobre el año de puesta en funcionamiento en España de las instalaciones eléctricas puede ser denegado con fundamento en los límites previstos en el artículo 14.1.h), j) y k) LTAIBG —a fin de proteger los intereses comerciales y económicos, así como el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial de las empresas y, finalmente, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión—.

El punto de partida, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información, es que la interpretación de tales límites ha de realizarse de forma estricta, cuando no restrictiva, y que su aplicación no puede suponer, en ningún caso, una exclusión automática del derecho de acceso a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público —Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio y la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), entre otras—.

En este caso, la resolución denegatoria del acceso se limita, sencillamente, a invocar la concurrencia de los tres límites señalados sin realizar esfuerzo argumentativo alguno para motivar su concurrencia. No hay, en suma, actividad alguna encaminada a justificar el daño que podría causar a los bienes jurídicos protegidos por los límites el facilitar la información requerida, ni tampoco esfuerzo ponderativo alguno con el interés público. Todo lo más, en el trámite de alegaciones la administración, sucintamente, menciona la importancia de la fecha de puesta en servicio. Esta exigua motivación no resulta suficiente en la medida en que ni se ha objetivado el daño que produciría la divulgación (más allá de esa afirmación genérica sobre la importancia de la fecha de establecimiento del servicio) ni se ha realizado una ponderación previa

entre el interés público (y el interés subjetivo) en el acceso expresados por el solicitante y el interés concreto que se protege con ninguno de los límites invocados.

Baste recordar a ese respecto, una vez más, la firme doctrina del Tribunal Supremo sobre los requisitos de la aplicación de los límites al acceso a la información pública con arreglo a lo exigido por el artículo 14.2 LTAIBG:

«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.

[...]

Tal y como hemos señalado anteriormente, 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» (STS de 11 de junio de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:1558).

8. En conclusión, por las razones expuestas, se ha de estimar la reclamación dado que no resulta de aplicación lo previsto en la Disposición adicional primera de la LTAIBG ni se considera justificado denegar el acceso a la información solicitada en virtud de los límites previstos en las letras h), j) y k) del artículo 14 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

SEGUNDO: INSTAR al 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:

- *Datos de instalaciones eléctricas por tipo, municipio, y año de puesta en funcionamiento en España*

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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de

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

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

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: 2023-0716 Fecha: 07/09/2023

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