



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 642/2019

S/REF:

N/REF: R/0642/2019; 100-002903

Fecha: 2 de diciembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E

Información solicitada: Indemnizaciones por defecto en las notificaciones

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E, con fecha 17 de julio de 2019, la siguiente información:

EXPONGO:

Primero.- Desde que entrase en vigor Ley 39/2015, Procedimientos Administrativos, Artículo 42. Notificaciones en papel, inicio 2 de octubre de 2016, en la Provincia de Barcelona, se han notificado miles y miles de notificaciones fuera de plazo contractual, además de mal notificadas en defecto y forma.

Segundo.- Estos hechos, han supuesto un sobrecoste y un impacto negativo en los resultados económicos de la empresa, donde se ha tenido que asumir el coste laboral, más el coste de la indemnización contractual con los Organismos Públicos y el coste

reputacional.

Tercero.- Existen decenas de escritos del Sindicato SiPcte, denunciando estos hechos, sin que hasta el momento se haya erradicado el problema descrito.

Quarto.- Con la intención de erradicar el problema, de cuya magnitud económica negativa se desconoce, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa de quienes pudieran haber incurrido, **SE SOLICITA:**

1. Listado de indemnizaciones producidas por incumplimientos contractuales de la empresa Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, con los Organismos Públicos, producto notificaciones año 2016, provincia de Barcelona.
 2. Listado de indemnizaciones ocasionadas por incumplimientos contractuales de la empresa Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, con los distintos Organismos Públicos, producto notificaciones, año 2017, provincia de Barcelona.
 3. Listado de indemnizaciones producidas por incumplimientos contractuales de la empresa Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, con los distintos Organismos Públicos, año 2018, provincia de Barcelona.
 4. Listado de indemnizaciones producidas por incumplimientos contractuales de la empresa Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, con los distintos Organismos Públicos, año 2019, provincia de Barcelona.
2. Mediante resolución de fecha 7 de agosto de 2019, CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E contestó al solicitante lo siguiente:

Procede la inadmisión a trámite de su solicitud de información, en aplicación del artículo 18.1 e) de la LTAIPBG, por su carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Según lo anterior, dado que pretende obtener por esta vía información no justificada con la finalidad de la LTAIPBG y que, además, no puede obtenerse legítimamente por las normas específicamente creadas al efecto, a las que se aludirá más adelante, se trae a colación, en primer lugar, lo que el artículo 7.1 del Código Civil refiere en sede de eficacia de normas jurídicas de la siguiente forma:

1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.

2. *La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*

Con carácter adicional a la causa de inadmisión ya expuesta, se deniega su solicitud de información por los siguientes motivos:

La información solicitada dispone de un régimen jurídico específico para su acceso, por lo que el mismo ha de regirse por su normativa específica, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera, apartado dos, de la citada LTAIPBG. En concreto, el régimen de acceso a la información de índole laboral, el preciso contenido de los derechos informativos en tal materia y la identidad de los concretos sujetos titulares de los mismos, entre otros aspectos, aparece regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo y en el Tercer Convenio Colectivo de la S.E. Correos y Telégrafos.

Dicho derecho de acceso a la información en materia laboral, regulado por la referida normativa, ha sido interpretado de manera restrictiva por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, valiendo por todas la Sentencia de 9 de octubre de 2015, donde se subraya que su alcance no puede llegar más allá de los estrictos términos empleados por los preceptos que lo regulan.

(...) Lo anterior en aplicación de lo dispuesto en la ya citada Disposición adicional primera, apartado dos, de la citada LTAIPBG.

3. Ante la citada respuesta, con fecha de entrada el 6 de septiembre de 2019, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)¹ de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

(...)

Primero.- *a información solicitada se basa en la gestión realizada por Sociedad Estatal*

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

Correos y Telégrafos, S.A, en su obligación de garantizar con plena eficacia las comunicaciones entre Organismos Públicos y las distintas personas, tanto físicas como jurídicas, pilar esencial para la imprescindible y necesaria relación entre unos y otros.

Segundo.- *Las notificaciones administrativas y judiciales, entrarían en la definición del concepto de servicios postales y por tanto tienen la consideración de servicios económicos de interés general que se prestan en régimen de libre competencia.*

Tercero.- *Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, en la actualidad es operador designado para la prestación del Servicio Postal Universal y por tanto, trimestralmente recibe compensaciones económicas procedentes del Estado Español.*

(...)

Quinto.- *En la denegación de acceso a la solicitud de información solicitada, Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, establece en los fundamentos de su denegación que la información solicitada es de índole laboral, y que no estoy autorizado a la obtención de esa información a través de su normativa específica, Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo y Tercer Convenio Colectivo de la S.E Correos y Telégrafos, S.A, sin citar precepto alguno donde venga contemplado ese acceso a la información solicitada, sobre indemnizaciones por incumplimiento contractual con los Organismos Públicos, en el preciso y exclusivo caso de las notificaciones fuera de plazo contractual.*

Sexto.- *Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, viene publicando regularmente Informe de Auditoría, Cuentas Anuales e Informe de Gestión por auditoría independiente, siendo el del año 2017, el último publicado, donde no consta en ninguna parte del informe de 114 páginas, ninguna información sobre las indemnizaciones producidas a favor de los Organismos Públicos, por los incumplimientos contractuales en la distribución fuera de plazo contractual de las notificaciones tanto administrativas como judiciales.*

(...)

Octavo.- *Por todo lo expuesto en ningún caso es de aplicación al derecho de solicitud de información al portal de transparencia el artículo 7.1 del Código Civil.*

FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LAS ALEGACIONES CONTRA RESOLUCIÓN DEL SECRETARIO Y CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A

Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal. BOE, NV 318, de 31/12/2010.

(...)

Artículo 29. Fondo de financiación.

2. " Lo comisión Ncional del Sector Postal deberá transferir trimestralmente al operador designado, con carácter de a cuenta de lo que resulte de lo liquidación anual de la cargo financiero, las cantidades disponibles en el Fondo. "

Artículo 30. Financiación del Estado.

"El Estado contribuirá o la financiación del servicio postal universal, de acuerdo con el plan de prestación aprobado por el Gobierno o que se refiere el artículo 22, aportando al fondo de financiación el importe que, o este efecto, se consigne en lo sección presupuestaria del Ministerio de Fomento. "

(...)

SE SOLICITA :

1. Al amparo del artículo 24 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En su virtud, solicita que sea anulada la resolución contra la que se interpone esta reclamación y sea reconocido su derecho de acceso a la información en los términos expuestos en la solicitud inicialmente presentada.

4. Con fecha 9 de septiembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el día 25 de septiembre de 2019, CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E. reiteró lo argumentado en su resolución y añadió las siguientes alegaciones:

(...)

Esta Sociedad considera que, en el caso actual, procedería la denegación de la información solicitada por entender de aplicación el artículo 14.1.h) de la LTAIPBG, el cual establece que "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales".

(...)

2º.- En referencia al perjuicio sobre los intereses económicos y comerciales que conllevaría la entrega de la información (test del daño), interesa señalar, en primer lugar, que la actividad de entrega de notificaciones administrativas no se asigna en exclusiva a CORREOS, existiendo la posibilidad de prestación por parte de otros operadores postales. Así lo prevé la normativa vigente de aplicación, más concretamente, el segundo párrafo del artículo 22.4 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

Dado lo anterior, y en línea con el criterio mantenido por ese CTBG en varias de sus Resoluciones (R/0042/2018 o R/0335/2019, entre otras), se entiende que, en caso de hacerse pública la información sobre posibles incumplimientos contractuales derivados del servicio de entrega de notificaciones administrativas, se estaría creando una percepción negativa del mismo que afectaría sustancialmente a los intereses económicos y comerciales de este operador, favoreciendo claramente los intereses de sus potenciales competidores.

A este respecto, resulta irrelevante que CORREOS sea el único operador que presta el servicio en la actualidad, dado que la adjudicación del mismo se realiza a través de licitaciones públicas a las que cualquier otra empresa puede concurrir libremente. En dicho sentido se manifiesta ese CTBG en su reciente Resolución R/0335/2019, de 13 de agosto de 2019, en la que avala la denegación por parte de RENFE de información relativa a las indemnizaciones pagadas a los usuarios por retrasos en las rutas de tren, a pesar de que a día de hoy es el único operador que presta el servicio de tren de larga distancia.

3º.- Por otro lado, analizada la posible existencia de un interés público que justifique la publicidad de la información, esta Sociedad ha de concluir que dicho supuesto no concurre en el caso presente, según se argumenta a continuación.

El servicio postal es un servicio de interés general prestado, entre otros operadores, por la Sociedad Mercantil Estatal de Correos y Telégrafos. No obstante, dada su condición de operador designado para la prestación del servicio postal universal por mandato de la precitada Ley 43/2010, su actividad está sujeta a supervisión y control por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) quien, de conformidad con su Ley de creación (Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), ejerce entre otras, la función de:

- 5. Realizar el control y medición de las condiciones de prestación del servicio postal universal (...) [Art. 8 de la Ley 3/2013]

Es decir, los ciudadanos pueden consultar los índices de calidad y desempeño y los parámetros fundamentales de la prestación del servicio postal universal a través de los informes elaborados periódicamente por la CNMC y publicados en su página web. Con ello se da satisfacción al interés público que pueda existir en conocer el funcionamiento del servicio postal prestado por esta sociedad mercantil estatal.

4º.- Por consiguiente, efectuada la ponderación a que se refiere el mencionado Criterio interpretativo CI/002/2015, no parece darse la existencia de un interés público que exija a CORREOS facilitar la información concreta y detallada solicitada por el interesado, y que deba prevalecer sobre los intereses económicos y comerciales de esta compañía.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)², la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)³, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud,

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Entrando en el fondo del asunto, cabe recordar que el objeto de la solicitud de información son las *indemnizaciones por incumplimientos contractuales* (defectos en las notificaciones) de la empresa *Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, con los Organismos Públicos*, y que ha sido inadmitida, en primer término, al considerar de aplicación el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG, que establece 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”*, argumentando que *el reclamante ha realizado su solicitud de información en calidad de delegado sindical y que el régimen de acceso a la información de índole laboral(...) aparece regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo y en el Tercer Convenio Colectivo de la S.E. Correos y Telégrafos.*

Es decir, que la cuestión principal que aquí se plantea nuevamente es la legitimidad de las organizaciones sindicales para solicitar información al amparo de la LTAIBG.

A este respecto, se reitera que, además del criterio favorable mantenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que ha quedado reflejado en diversos expedientes de reclamación tramitados que fueron instados por representantes sindicales (por ejemplo, entre los más recientes [R/0741/2018](#)⁴), los Tribunales de Justicia han amparado el derecho de los sindicatos a presentar solicitudes de información en aplicación de la LTAIBG, destacando:

-La Sentencia 93/2017, de 17 de julio de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 4 de Madrid en el PO 47/2016⁵: “El artículo 12 de la LTAIBG reconoce del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, sin distinción”. **“No cabe calificar el artículo 40.1.f) del EBEP de” régimen específico de acceso a la información**”, en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013 y nada obsta a esta conclusión que el EBEP haya modificado la Ley 30/84.”

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/26_MFomento_2.html

- La [Sentencia 82/2018, de 6 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 6 de Madrid en el PO 50/2017⁶](#): *“Es esa prevalencia del interés público del derecho de acceso, reconocido constitucionalmente, la que obliga a que las decisiones que se adopten ante una solicitud como la planteada estén informadas por un objetivo primordial, cual es el de dotar de la mayor eficacia a dicho derecho, siendo posible limitarla única y exclusivamente en los supuesto legalmente previstos.(...) el hecho de **que la Junta de Personal tenga como una de sus funciones recibir información** sobre política de personal, evolución de las retribuciones, evolución del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento, **no puede ser calificado como un régimen específico de acceso a la información pública**, pues no contiene ninguna regulación relativa a la forma y modos en que puede acceder a dicha información y los medios y procedimientos para hacerla efectiva (...) De un lado porque las Juntas de Personal son órganos de representación de los funcionarios públicos, mientras que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo se efectúan en las Mesa de Negociación, en cuyo seno de “los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones” (arts. 31 a 38 del EBEP). De manera que puede eventualmente haberse entregado tal información a los sindicatos o pactarse con ellos la forma de hacerlo, pero esto no impide que la Junta de Personal que no interviene en tales acuerdos y pactos pueda solicitar es misma información con fundamento en el derecho a la información reconocido y regulado en la LTBG. (...)el considerar que hay que limitar el acceso a los datos de todos y cada uno de los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en la AEAT es un razonamiento tan generalizado y sin matices que no puede ser calificado como proporcionado, ni mínimamente justificado, ni atiende tampoco a las circunstancias del caso concreto, sino que lo extiende y refiere en general a todos los funcionarios de la entidad, por lo que no puede entenderse ajustado a lo que exige el art. 14.2 de la LTBG para restringir o limitar el derecho de acceso.*

- En similares términos se pronuncia la Sentencia 5/2019, de 21 de enero de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 6 de Madrid, sobre el ejercicio de acceso a la información del Comité de Empresa de la agencia EFE.

No obstante lo anterior, cabe recordar al reclamante que el objetivo final de la LTAIBG es el escrutinio de la acción pública, y ello mediante el conocimiento del proceso de toma de

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/63_AEAT_4.html

decisiones como medio de rendición de cuentas de los responsables públicos. Y desde esa perspectiva deben ser analizadas, a nuestro juicio, las solicitudes de acceso a la información que tengan su amparo en la misma. Por ello, también consideramos que, no obstante, el conocimiento de información en el marco de las relaciones laborales encuentra su acomodo natural en el régimen que constituyen tanto el Estatuto de los Trabajadores como el Estatuto Básico del Empleado Público en caso de que sea de aplicación, que contienen vías para la adecuada comunicación entre las partes concernidas” (Por todas, resolución [R/0131/2018](#)⁷)

4. En segundo lugar, hay que señalar que la sociedad estatal a la que se dirige la solicitud de información también considera que es de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*, alegando que es abusiva dado que utiliza la vía de la LTAIBG cuando *no puede obtenerse legítimamente por las normas específicamente creadas al efecto*.

Al respecto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, [el Criterio Interpretativo nº 3](#)⁸, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter repetitivo o abusivo, en los siguientes términos:

1.2. Respetto del carácter abusivo de la petición de información.

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

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

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

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

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

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

-Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

-Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

-Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

-Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

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

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

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

-No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

-Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

-Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Por su importancia en la interpretación de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG, debe mencionarse la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), dictada en el [recurso de casación 75/2017](#)⁹, que se pronuncia en los siguientes términos: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa 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. (...)"*

Teniendo en cuenta todo lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública. Dicho criterio restrictivo respecto de la aplicación de las causas de inadmisión tal y como ha sido indicado por el Tribunal Supremo es perfectamente coherente en el caso que nos ocupa con la información que se solicita, que, a nuestro juicio entronca directamente con la finalidad de la LTAIBG de conocimiento de la actuación pública y rendición de cuentas por la misma.

A este respecto, cabe señalar, que este Consejo de Transparencia no puede compartir el parecer de la entidad reclamada, que califica la solicitud de información de abusiva dado que utiliza la vía de la LTAIBG cuando *no puede obtenerse legítimamente por las normas específicamente creadas al efecto*, ya que como se ha expuesto en el fundamento de derecho tercero, el criterio de este Consejo de Transparencia sobre la legitimidad de las organizaciones sindicales para solicitar información al amparo de la LTAIBG es favorable.

Además, hay que tener en cuenta que, como se ha reflejado en los antecedentes de hecho, la Comisión Nacional del Sector Postal transfiere a CORREOS una serie de cantidades disponibles en el Fondo de Financiación previsto en la Ley 43/2013 del Servicio postal universal, Fondo al contribuye el Estado mediante una aportación. Por todo ello, a nuestro entender la solicitud estaría justificada con la finalidad de la Ley, ya que permitiría conocer

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

cómo se manejan los fondos públicos (aportación del Estado al Fondo de Financiación) y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

5. Por otra parte, cabe señalar que, en sus alegaciones a la reclamación, Correos ha considerado que también era de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 h), que dispone que *el derecho de acceso a la información pueda ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: h) Los intereses económicos y comerciales.* Argumentando que de proporcionar la información solicitada *se estaría creando una percepción negativa del mismo que afectaría sustancialmente a los intereses económicos y comerciales de este operador, favoreciendo claramente los intereses de sus potenciales competidores,* así como, que *resulta irrelevante que CORREOS sea el único operador que presta el servicio en la actualidad, dado que la adjudicación del mismo se realiza a través de licitaciones públicas a las que cualquier otra empresa puede concurrir libremente.*

Sentado lo anterior, ha de recordarse que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia](#)¹⁰, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)."

Asimismo, debe tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015¹¹: *"(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. 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". "La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)"*.

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015¹²: *"Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho 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". "Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han*

¹¹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recurso AGE/2015/4 RTVE 2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recurso AGE/2015/4 RTVE 2.html)

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recurso AGE/2015/2 FNMT 1.html

de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016¹³: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

- Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017¹⁴ señala lo siguiente: (...) *"Esa 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 (...)

¹³ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

¹⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;"

6. En lo que respecta a la información comercial secreta y a los posibles perjuicios a los intereses económicos y comerciales (art. 14.1 h), es criterio consolidado de este Consejo de Transparencia que el mismo puede derivarse de la revelación de lo regulado como secreto empresarial por la [Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales](#) ¹⁵, de la transposición de la Directiva 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas.

Precisamente en base a dicha normativa y sobre la aplicación del citado límite del artículo 14.1 h) la Presidencia de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha adoptado el [Criterio Interpretativo 1/2019](#) ¹⁶, el 24 de septiembre de 2019, en el que se concluye:

I. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

II. En cualquier caso, 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”.

III. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la “confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-2364>

¹⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

IV. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

d) La voluntad de mantener secreta la información ha de 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 ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial

V. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. (...)

VII. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

a) El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

c) Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

d) No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

f) Constatada la existencia del daño y su impacto, 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.

8. Teniendo en cuenta todo lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que no resulta de aplicación el límite invocado y ello, por cuanto i) debemos recordar, que la norma general establecida en la LTAIBG es la de dar la información, siendo los límites la excepción y que, como tal, debe ser debidamente justificada por quien la invoca y ii) no ha quedado suficientemente acreditado por CORREOS que puedan verse perjudicados sus intereses económicos y comerciales, precisamente porque no puede resultar *irrelevante que CORREOS sea el único operador que presta el servicio en la actualidad*. Así, tal y como se puede comprobar en la página web *El Estado ha encomendado la prestación del servicio postal universal a la «Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima», por un período que finaliza el año 2026 (disposición adicional primera de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal)*, dicha circunstancia a nuestro entender significa que en estos momentos, y a largo plazo, no tiene competidores y dar la información que se solicita no puede provocarle un perjuicio a sus intereses.

Es cierto, no obstante, como indica CORREOS, que en una resolución reciente de este Consejo ([R/0335/2019](#)¹⁷) de RENFE sí se apreciaba el límite aludido en una solicitud similar

¹⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html)

(indemnizaciones por retrasos), pero a nuestro juicio no estamos ante las mismas condiciones. Principalmente por cuanto RENFE presta servicio de transporte con otros competidores y, *sí tiene competencia real con otro tipo de transporte como pueda ser el avión, el autobús o el vehículo*, circunstancia que, como hemos indicado, no ocurre en el presente supuesto, en el que la sociedad estatal tiene asignado el servicio en exclusiva. Así, y aunque la adjudicación del servicio se realice a través de licitación pública a la que pueda concurrir cualquier empresa, hoy en día, y hasta 2026, como ya se ha indicado, CORREOS es el único operador que presta el servicio. Plazo, que le permitiría, además, corregir cualquier deficiencia que pueda detectar en las notificaciones efectuadas, para no competir en inferioridad de condiciones en la próxima licitación.

Por cuanto antecede, la presente reclamación debe de ser estimada.

9. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 6 de septiembre de 2019, contra la resolución de 7 de agosto de 2019, de CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.

SEGUNDO: INSTAR a CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E. a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- 1. Listado de indemnizaciones producidas por incumplimientos contractuales de la empresa Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, con los Organismos Públicos, producto notificaciones año 2016, provincia de Barcelona.*
- 2. Listado de indemnizaciones ocasionadas por incumplimientos contractuales de la empresa Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, con los distintos Organismos Públicos, producto notificaciones, año 2017, provincia de Barcelona.*
- 3. Listado de indemnizaciones producidas por incumplimientos contractuales de la empresa Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, con los distintos Organismos Públicos, año 2018, provincia de Barcelona.*

4. *Listado de indemnizaciones producidas por incumplimientos contractuales de la empresa Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A, con los distintos Organismos Públicos, año 2019, provincia de Barcelona*

TERCERO: INSTAR a CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E. a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁸](#), 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 octubre¹⁹](#), 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa²⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

²⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>