



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 127/2021

**S/REF:**

**N/REF:** R/0127/2021; 100-004862

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

**Información solicitada:** Representación de la Secretaría de Estado de Comercio en Junta Extraordinaria de Accionistas de Abengoa, S.A.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria por motivos formales

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado solicitó al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 3 de diciembre de 2020, la siguiente información:

*1.- La Secretaría de Estado de Comercio, perteneciente al Ministerio Industria, Comercio y Turismo ostenta en la actualidad el 3,152% del capital de Abengoa S.A., tal como expone la Comisión Nacional del Mercado de Valores en su página web en lo relativo a participaciones significativas de la citada compañía.*

*2.- Abengoa S.A. celebró el pasado 17 de noviembre una Junta Extraordinaria de Accionistas (JGE), en cuya acta se constata que el Fondo de Reserva de Riesgo de Internacionalización delega en el Secretario del Consejo la representación de 48.034.256 acciones de tipo A (pág 206) y 496.686.995 acciones de tipo B (pág 275).*

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

3.- Abengoa S.A. tiene previsto celebrar nueva Junta General Extraordinaria de accionistas para los días 21/22 de diciembre, en la cual y conforme a su orden del día, se elegirán a los nuevos miembros de su Consejo de Administración.

4.- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas obliga a que los actos administrativos sean motivados (art. 35), y a que se produzcan por escrito a través de medios electrónicos (art. 36).

5.- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, impone en su art. 156 a las administraciones públicas su adaptación a lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, del cual forma parte la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico que determina como componentes del documento electrónico administrativo su contenido, firmas electrónicas y los metadatos mínimos obligatorios.

6.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública (art.12), entendiendo como tal los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación (art 13).

En base a las anteriores, SOLICITA

1.- En relación a la JGE de Abengoa S.A. celebrada el día 17 de noviembre de 2020:

a. Se facilite acceso, a quien suscribe, al documento electrónico administrativo que sustenta el acto administrativo por el cual, de manera motivada, se decide otorgar la representación de la Secretaría de Estado de Comercio al Secretario del Consejo de Administración de Abengoa.

b. Se facilite, asimismo, a quien suscribe, cualquier informe o documento relacionado con el anterior, que fuera tomado como referencia de apoyo para la decisión acordada en dicho acto administrativo.

c. Se informe, a quien suscribe, las instrucciones dadas y motivadas, de existir, sobre el sentido del voto para los distintos puntos del Orden del Día con el que el Secretario del Consejo debía ejercer la representación otorgada.

2.- En relación a la JGE de Abengoa S.A. prevista para los días 21/22 de diciembre de 2020:

a. Se informe a quien suscribe de si se ha realizado o se prevé realizar una delegación de la representación de la Secretaría de Estado de Comercio, y de producirse, a quién se otorgara y con qué instrucciones sobre el sentido del voto en los distintos puntos del Orden del Día.

*b. Dado que en los puntos 1.2, 1.3. 1.4 y sus equivalentes alternativos del Orden del Día se elegirán a los nuevos miembros del Consejo de Administración de Abengoa S.A. y dado que una delegación de la representación sin indicaciones precisas sobre el sentido del voto implicaría un posicionamiento favorable a las candidaturas propuestas por el depuesto Consejo de Administración de Abengoa S.A y contrario a las propuestas alternativas, el que suscribe entiende que en base a lo dispuesto en el art.35 de la Ley 39/2015, deberá existir en todo caso una motivación de por qué la Secretaría de Estado de Comercio se posicionaría en favor de determinadas candidaturas en detrimento de otras y de ser ésta la situación, el que suscribe solicita acceso al documento electrónico donde se exprese dicha motivación.*

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, con fecha de entrada el 11 de febrero de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*Se presentaron solicitudes de información, relacionadas, el 3 y 8 de diciembre de 2020 en el registro electrónico. No se ha atendido ninguna de ambas en los 2 meses de plazo que concede la Ley 19/2013.*

3. Con fecha 11 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando lo siguiente:

*La Secretaría de Estado de Comercio participa en el accionariado de Abengoa, S.A. es como consecuencia del proceso de reestructuración de la compañía y la consiguiente capitalización de parte de la deuda financiera asociada al apoyo financiero oficial a la internacionalización recibido.*

*El objetivo fundamental de la Secretaría de Estado de Comercio es la internacionalización de la economía y empresas españolas. Como compañía exportadora con vocación internacional, Abengoa ha sido beneficiaria de los instrumentos de apoyo financiero oficial con que cuenta esta Secretaría de Estado, sin tomar posición la Secretaría de Estado de Comercio respecto de la idoneidad del perfil de los miembros o candidatos al Consejo de Administración.*

*Desde la Secretaría de Estado de Comercio, se valora tanto la experiencia internacional de Abengoa como su capacidad técnica, habiendo aprobado diferentes medidas de apoyo a favor de la compañía, como líneas de avales para facilitar su contratación internacional, incluyendo*

---

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

la ampliación de éstas en el marco de los procesos de reestructuración financiera de la compañía, siendo el principal interés la contribución al impulso y mantenimiento de la contratación internacional y la actividad comercial de la empresa.

Consciente del desafío actual agravado por los efectos de la pandemia del COVID-19, la Secretaría de Estado de Comercio continúa trabajando en un mayor impulso y contribución de los instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización a favor de la actividad de empresas españolas, reiterando su mejor disposición para el apoyo financiero oficial que contribuya a impulsar la actividad de la compañía.

**3º.** El firmante de la solicitud, demanda lo siguiente:

**1.- En relación a la JGE de Abengoa S.A. celebrada el día 17 de noviembre de 2020:**

a. Se facilite acceso, a quien suscribe, al documento electrónico administrativo que sustenta el acto administrativo por el cual, de manera motivada, se decide otorgar la representación de la Secretaría de Estado de Comercio al Secretario del Consejo de Administración de Abengoa. Se facilite, asimismo, a quien suscribe, cualquier informe o documento relacionado con el anterior, que fuera tomado como referencia de apoyo para la decisión acordada en dicho acto administrativo.

No se otorgó dicha representación, sino que el derecho de voto se ejerció por la persona titular de la Secretaría de Estado de Comercio. No hay documentos administrativos al respecto.

b. Se informe, a quien suscribe, las instrucciones dadas y motivadas, de existir, sobre el sentido del voto para los distintos puntos del Orden del Día con el que el Secretario del Consejo debía ejercer la representación otorgada.

Como se ha señalado anteriormente, no se otorgó representación alguna.

**2.- En relación a la JGE de Abengoa S.A. prevista para los días 21/22 de diciembre de 2020:**

a. Se informe a quien suscribe de si se ha realizado o se prevé realizar una delegación de la representación de la Secretaría de Estado de Comercio, y de producirse, a quién se otorgará y con qué instrucciones sobre el sentido del voto en los distintos puntos del Orden del Día.

No hubo delegación de voto.

b. Dado que en los puntos 1.2, 1.3. 1.4 y sus equivalentes alternativos del Orden del Día se elegirá a los nuevos miembros del Consejo de Administración de Abengoa S.A. y dado que una delegación de la representación sin indicaciones precisas sobre el sentido del voto implicaría un posicionamiento favorable a las candidaturas propuestas por el depuesto Consejo de

*Administración de Abengoa S.A y contrario a las propuestas alternativas, el que suscribe entiende que en base a lo dispuesto en el art.35 de la Ley 39/2015, deberá existir en todo caso una motivación de por qué la Secretaría de Estado de Comercio se posicionaría en favor de determinadas candidaturas en detrimento de otras y de ser ésta la situación, el que suscribe solicita acceso al documento electrónico donde se exprese dicha motivación.*

*No resulta de aplicación a este supuesto la Ley 39/2015, ya que no estamos ante un acto administrativo sino ante el ejercicio de un derecho accionarial derivado del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. De acuerdo con ello y, la legislación específica, tampoco se aplicaría la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.*

*No existe tal documento de motivación. Tampoco existe documento de delegación. La petición de esta documentación no se ajusta al proceso establecido en la Ley de Sociedades de Capital para el ejercicio del derecho al voto y supone unas valoraciones y juicios de valor ajenos a la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.*

*Por tanto, hay que partir en este caso de varios fundamentos:*

*☐ La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LT) no sería de aplicación a este caso concreto ya que estamos **ante un régimen específico mercantil o privado**: el de las sociedades de capital, en este caso, cotizada.*

*Así, la DA 1ª de la LT señala en su apartado 2: “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”.*

*En este caso, es la legislación de las sociedades de capital y la de sociedades cotizadas la que regula de forma específica cómo se puede acceder a la información y documentación que se examina en las Juntas Generales y en los Consejos de Administración. En opinión del CTBG, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso, etc.*

*Así, no estamos dentro del ámbito de la LT (DA 1ª.2), ya que estamos ante una normativa específica: Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (LSC) y Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (TRLMV)*

que establece la forma específica en que se puede acceder a la información dentro del ámbito de las sociedades mercantiles.

A este respecto, es también importante citar la reciente **Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de marzo de 2021**, que señala, respecto de la aplicación de la DA 1ª.2 de la Ley de Transparencia, que "debemos dar respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión señalando que la regulación sobre la confidencialidad prevista en el TRLMV debe considerarse de aplicación prevalente, siendo la LTBG de 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".

☐ Los documentos solicitados son propios del ámbito mercantil y se refieren a una sociedad que, además, tiene procedimientos judiciales en curso. Es decir, estamos en el supuesto de una materia específica con un régimen específico previsto en la LSC y en el TRLMV para obtener la información y, por tanto, no es de aplicación el régimen de acceso a la información previsto en la LT.

Se debe tener en cuenta que no estamos ante documentos administrativos ya que la decisión sobre el derecho de voto y el sentido del mismo (a favor, en contra o abstención), respecto a los distintos puntos del orden del día, es una decisión de gestión y estrategia (el voto es un derecho político) que corresponde al titular de las acciones en materia societaria. El derecho de asistir y votar en las juntas generales, junto con el de información, son derechos de los socios en las sociedades de capital (art. 93 LSC) pero **no actos ni documentos administrativos en el sentido del art 12 de la LT** que señala que se entiende por información pública 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.

El acceso a dicha información fuera de los cauces de la normativa que regula las sociedades (en este caso, cotizadas) puede suponer un perjuicio para la propia sociedad o para otros accionistas, estando regulada en la legislación mercantil la forma de acceder a ella. A este respecto, el art 228 de la LSC establece como una de las obligaciones del deber de lealtad de los administradores, el de guardar secreto sobre las informaciones, datos, informes o antecedentes a los que haya tenido acceso en el desempeño de su cargo, incluso cuando haya cesado en él, salvo en los casos en que la ley lo permita o requiera.

Por su parte, el art 520 de la LSC regula en las sociedades cotizadas el ejercicio del derecho de información del accionista. Es más, respecto a la publicidad de los acuerdos adoptados, el art. 525 establece que Los acuerdos aprobados y el resultado de las votaciones se publicarán

*íntegros en la página web de la sociedad dentro de los cinco días siguientes a la finalización de la junta general. El art. 539 regula los instrumentos especiales de información.*

*La conclusión de todo ello es que la información que se solicita se rige por un procedimiento específico previsto en la LSC y TRLMV, no siendo de aplicación la LT salvo de forma supletoria.*

*☒ De no considerarse la argumentación anterior, subsidiariamente, y considerando que fuese de aplicación la LT, deberían aplicarse, en todo caso, los siguientes límites: Artículo 14 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno en su apartado 1 letras f), h), j) y k).*

*Estaríamos, por tanto, ante supuestos de limitación del derecho de acceso por las causas contempladas en la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno. Por todo lo señalado, se puede concluir que no sería de aplicación el derecho de acceso a los documentos citados en el apartado 3º de este documento en sus puntos 1a), 1b) 1c), 2a) y 2b) dado que no existen, al no haber habido ni representación ni delegación de voto. De existir, estarían amparados por la excepción contenida en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno o, en su defecto, por las limitaciones mencionadas al derecho de acceso en el artículo 14 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.*

4. El 13 de mayo de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>3</sup>, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 17 de mayo de 2021, con el siguiente contenido resumido:

(...)

*La convocatoria de la JGE de 16/17 de Abengoa S.A. establece que “todo accionista que tenga derecho de asistencia podrá hacerse representar en la Junta por medio de cualquier persona siguiendo el procedimiento establecido en el apartado de asistencia telemática. Los accionistas con derecho de asistencia podrán (i) delegar o conferir su representación, (ii) ejercer el voto”.*

*3.- En la página 4 de la citada resolución se afirma que la persona titular de la SEC ejerció el derecho de voto en la Junta General Extraordinaria (JGE) de accionistas de Abengoa S.A. celebrada con fecha 17/11/2020, sin que por tanto su asistencia a la JGE fuera mediante delegación de la representación. Sin embargo, esta afirmación es contraria a lo reflejado en la página 275 del acta notarial de la citada JGE y que determina que el Secretario del Consejo de*

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

Administración de Abengoa S.A. ejerció la representación por delegación del Fondo de Reserva de Riesgo de Internacionalización:

ABENGOA		COMPOSICION DE LA JUNTA				
JUNTA GENERAL EXTRAORDINARIA ABENGOA, S.A. 17-noviembre-2020						
Celebrada a las 12:00 horas en 2ª Convocatoria						
Titular	NIF	Acciones Propias	Acciones Representadas	Total Acciones	Total Votos	Figura de Asistencia
		62.911	0	62.911	62.911	DELEGADO
		62	0	62	62	DELEGADO
		48.400	0	48.400	48.400	DELEGADO
		380.000	0	380.000	380.000	DELEGADO
		3.241	0	3.241	3.241	DELEGADO
		13.899.772	0	13.899.772	13.899.772	DELEGADO
		10.691.705	0	10.691.705	10.691.705	DELEGADO
		3.060	0	3.060	3.060	DELEGADO
		5.012	0	5.012	5.012	DELEGADO
		63	0	63	63	DELEGADO
FONDO DE RESERVA DE RIESGO DE INTERNACIONALIZACION	S2801244A	496.686.995	0	496.686.995	496.686.995	DELEGADO

En su resolución, la SEC deniega el acceso a la práctica totalidad de la información pública solicitada en base a que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LT) no sería de aplicación a este caso concreto ya que la SEC considera que estamos ante un régimen específico mercantil o privado: el de las sociedades de capital, en este caso, cotizada.

5.- El fundamento anterior es erróneo porque **quien suscribe en ningún momento ha requerido información propia de la actividad mercantil de Abengoa S.A. o relativa al desarrollo de alguna de sus Juntas Generales. Bien al contrario, toda la información que se requiere se vincula a las competencias propias de la SEC, previas y ajenas al propio desarrollo de las Juntas Generales de Abengoa S.A.**

5.- Cabe recordar que la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española, propone la creación del Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización, de titularidad estatal, con el fin de facilitar la gestión de los recursos a disposición del Agente Gestor.

6.- Asimismo, cabe recordar que en la actualidad es la Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación (CESCE), S.A. quien en la actualidad ostenta la condición de Agente

Gestor a los efectos de la Ley 8/2014, en cuyo tercer artículo se impone al Agente Gestor la obligación de cumplir con los principios de transparencia y buen gobierno aceptados por el Reino de España.

7.- El Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo establece que corresponderá a la persona titular de la Secretaría de Estado de Comercio la tutela y la supervisión de la gestión del instrumento de cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española, de acuerdo con la normativa vigente en esta materia y de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la exportación (CESCE).

8.- En la quinta página de la resolución de la SEC se afirma que en relación al sentido del voto que la propia SEC ejerce en las distintas JGEs de Abengoa "No existe tal documento de motivación". En ese sentido, el interesado vuelve a remitirse a la Ley 39/2015 que obliga a que los actos administrativos sean motivados (art. 35), y a que se produzcan por escrito a través de medios electrónicos (art. 36). Es por tanto inaceptable la pretensión de la SEC de no facilitar la información requerida aludiendo a una LSC que no es de aplicación a este caso puesto que el sentido del voto en una JGE se decide en el ámbito del ejercicio de las competencias propias de la SEC y no el ámbito de una actividad de índole mercantil de la sociedad cotizada.

En base a las anteriores, quien suscribe, SOLICITA

1.- Que se facilite la totalidad de la información pública solicitada originalmente en el expediente 100-004862 y aún no facilitada, sin que se aluda a una LSC que ha quedado demostrado no es de aplicación como excusa para incumplir con las obligaciones que impone de modo indubitado la sí aplicable LT.

2.- Que se aclaren las evidentes contradicciones entre el acta notarial de desarrollo de la JGE de Abengoa S.A. de 17/11/2020 y lo afirmado en la resolución de la SEC en lo relativo cómo se ejerció su derecho a voto: por parte de la persona titular de la SEC o bien mediante delegación de la representación en la figura del Secretario del Consejo de Administración de Abengoa S.A.

3.- Si la SEC se reitera en afirmar que el voto se ejerció directamente por parte de su persona titular y por tanto el acta notarial es errónea, quien suscribe solicita que se indique si el voto se produjo durante el desarrollo de la JGE o bien se ejerció de modo anticipado. En este último caso, el solicitante solicita que se informe sobre **en qué momento se notifica a Abengoa** el voto de la SEC puesto que es determinante para dilucidar si el día 16/11/2020 existió el quorum de asistencia que hubiera permitido el desarrollo de la JGE sin que tuviera que ser pospuesta al día siguiente.

4.- Asimismo, si la SEC se reitera en afirmar que el voto se ejerció directamente por parte de su persona titular, quien suscribe solicita que se le informe si desde la SEC se va a tomar alguna medida encaminada a esclarecer por qué el Secretario del Consejo de Administración de Abengoa S.A. ejerció una representación que no le fue conferida.

5.- Por el contrario, si la SEC rectifica lo expresado en su resolución y en efecto delegó su representación en el Secretario del Consejo de Administración de Abengoa S.A. tal como refleja el acta notarial, quien suscribe se reitera en su solicitud de que se le informe del momento en el que se comunica a Abengoa S.A. la delegación de la representación conforme a las reglas del ejercicio del voto y la representación que la sociedad establece para el desarrollo de su JGE.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup>, en conexión con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>5</sup>, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>6</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

---

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

3. Por otra parte, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”*.

La falta de resolución expresa en el plazo de un mes legalmente establecido ha dado lugar a la desestimación de la solicitud por silencio administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.4 LTAIBG. A la vista de ello, es obligado recordar que esta práctica no resulta conciliable ni con la letra de la LTAIBG ni con la finalidad perseguida por el legislador, de la cual dejó constancia en el Preámbulo al indicar que *“con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta”*.

4. Respecto al fondo de la cuestión debatida, se pide acceso a determinada información relacionada con la delegación del voto de la Secretaría de Estado de Comercio en la Junta Extraordinaria de Accionistas (JGE) de Abengoa S.A. celebrada el 17 de noviembre, en relación con la representación de las acciones de tipo A y de tipo B del Fondo de Reserva de Riesgo de Internacionalización.

La Administración, en fase de reclamación, deniega la información por múltiples motivos, que debemos analizar detenidamente siguiendo el orden de pretensiones establecido en la solicitud de acceso.

En primer lugar, se solicita ***“1.- En relación a la JGE de Abengoa S.A. celebrada el día 17 de noviembre de 2020:***

*a. Se facilite acceso, a quien suscribe, al documento electrónico administrativo que sustenta el acto administrativo por el cual, de manera motivada, se decide otorgar la representación de la Secretaría de Estado de Comercio al Secretario del Consejo de Administración de Abengoa. Se facilite, asimismo, a quien suscribe, cualquier informe o documento relacionado con el anterior, que fuera tomado como referencia de apoyo para la decisión acordada en dicho acto administrativo.*

*b. Se informe, a quien suscribe, las instrucciones dadas y motivadas, de existir, sobre el sentido del voto para los distintos puntos del Orden del Día con el que el Secretario del Consejo debía ejercer la representación otorgada.”*

La Administración responde que *“No se otorgó dicha representación, sino que el derecho de voto se ejerció por la persona titular de la Secretaría de Estado de Comercio”* y que *“no hay documentos administrativos al respecto”*.

Por su parte, el reclamante afirma que *“la persona titular de la SEC ejerció el derecho de voto en la Junta General Extraordinaria (JGE) de accionistas de Abengoa S.A. celebrada con fecha 17/11/2020, sin que por tanto su asistencia a la JGE fuera mediante delegación de la representación. Sin embargo, esta afirmación es contraria a lo reflejado en la página 275 del acta notarial de la citada JGE y que determina que el Secretario del Consejo de Administración de Abengoa S.A. ejerció la representación por delegación del Fondo de Reserva de Riesgo de Internacionalización”*.

La delegación de representación, tanto en el ámbito civil como en el mercantil, exige nombrar un nuevo apoderado a quien el anterior le pueda conferir todas o algunas de las facultades dadas por el mandante o poderdante, pero sin dejar de ostentar aquél las facultades representativas delegadas. El Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital,<sup>7</sup> dispone que en las sociedades anónimas los accionistas con derecho de asistencia a la junta general puedan ser representados en ésta por medio de otra persona, **aunque ésta no sea accionista**, salvo que los estatutos limiten esta posibilidad.

Asimismo, establece que la representación debe conferirse por escrito o por medios de comunicación a distancia que cumplan con los requisitos establecidos en la citada ley para el ejercicio del derecho de voto a distancia y con carácter especial para cada junta.

Con independencia de lo hasta aquí referido y de lo afirmado por el reclamante, cabe recordar que éste pide el documento en el que la Secretaría de Estado de Comercio decide otorgar la representación en la JGE al Secretario del Consejo de Administración de Abengoa, S.A., documento que, según se desprende de las manifestaciones vertidas por la Administración no existe, al contestar en sus alegaciones que no se otorgó la representación. De este modo, considerando que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho –artículo 103.1 CE- al no existir información pública susceptible de configurarse como un objeto del derecho de acceso contemplado en la LTAIBG, la reclamación debe ser desestimada en este apartado.

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-10544>

A continuación, se solicita **“2.- En relación a la JGE de Abengoa S.A. prevista para los días 21/22 de diciembre de 2020:**

*a. Se informe a quien suscribe de si se ha realizado o se prevé realizar una delegación de la representación de la Secretaría de Estado de Comercio, y de producirse, a quién se otorgará y con qué instrucciones sobre el sentido del voto en los distintos puntos del Orden del Día.”*

La Administración afirma que no hubo delegación de voto, cuestión que tampoco podemos poner en duda sin pruebas o indicios racionales de lo contrario.

Asimismo, en atención a la definición del concepto de información pública recogido en el artículo 13 de la LTAIBG, debemos concluir que no goza de esta condición la solicitud de información sobre actos de futuro, es decir, aquellos que tendrán o podrán tener lugar en fechas posteriores a la actual, sino a contenidos o documentos en poder del sujeto requerido en el momento en que se solicitan. En el caso que nos ocupa, la cuestión de si *“se prevé realizar una delegación o a quién se otorgará y con qué instrucciones”*, objeto de solicitud, goza de esta condición de futuro.

Por tanto, la reclamación también debe ser desestimada en este apartado.

*“b. Dado que en los puntos 1.2, 1.3. 1.4 y sus equivalentes alternativos del Orden del Día se elegirá a los nuevos miembros del Consejo de Administración de Abengoa S.A. y dado que una delegación de la representación sin indicaciones precisas sobre el sentido del voto implicaría un posicionamiento favorable a las candidaturas propuestas por el depuesto Consejo de Administración de Abengoa S.A y contrario a las propuestas alternativas, el que suscribe entiende que en base a lo dispuesto en el art.35 de la Ley 39/2015, deberá existir en todo caso una motivación de por qué la Secretaría de Estado de Comercio se posicionaría en favor de determinadas candidaturas en detrimento de otras y de ser ésta la situación, el que suscribe solicita acceso al documento electrónico donde se exprese dicha motivación.”*

En este punto, la Administración manifiesta que:

- a) No resulta de aplicación a este supuesto la Ley 39/2015, ya que no estamos ante un acto administrativo sino ante el ejercicio de un derecho accionarial derivado del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. De acuerdo con ello y, la legislación específica, tampoco se aplicaría la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.*
- b) No existe tal documento de motivación. No existe documento.*

- c) *La petición de esta documentación no se ajusta al proceso establecido en la Ley de Sociedades de Capital para el ejercicio del derecho al voto y supone unas valoraciones y juicios de valor ajenos a la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.*

*Por tanto, se aplica la DA 1ª de la LT que señala en su apartado 2: “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”.*

*Así, no estamos dentro del ámbito de la LT (DA 1ª.2), ya que estamos ante una normativa específica: Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (LSC) y Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (TRLMV) que establece la forma específica en que se puede acceder a la información dentro del ámbito de las sociedades mercantiles.*

*A este respecto, es también importante citar la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de marzo de 2021.*

*De acuerdo con ello no se aplicaría la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.*

Por su parte, el reclamante sostiene, en resumen, que

- *El Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo establece que corresponderá a la persona titular de la Secretaría de Estado de Comercio la tutela y la supervisión de la gestión del instrumento de cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española, de acuerdo con la normativa vigente en esta materia y de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la exportación (CESCE).*
- *En ese sentido, la Ley 39/2015 que obliga a que los actos administrativos sean motivados (art. 35), y a que se produzcan por escrito a través de medios electrónicos (art. 36). Es por tanto inaceptable la pretensión de la SEC de no facilitar la información requerida aludiendo a una LSC que no es de aplicación a este caso puesto que el sentido del voto en una JGE se decide en el ámbito del ejercicio de las competencias propias de la SEC y no el ámbito de una actividad de índole mercantil de la sociedad cotizada.*

Con independencia de que nos encontremos ante un acto administrativo o ante el ejercicio de un derecho accionarial derivado del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, lo

realmente decisivo a la hora de aplicar la LTAIBG es que exista un contenido o un documento elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones y que se encuentre en poder de la Administración que permita el control de la actividad pública, es decir, en palabras de su preámbulo, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

A nuestro juicio, solicitar el documento donde se expresen las motivaciones que han llevado a un órgano de la Administración a posicionarse en favor de determinadas candidaturas en detrimento de otras propuestas por el Consejo de Administración de Abengoa, S.A. encuentra amparo en la finalidad perseguida por la LTAIBG que, en consecuencia, resulta de aplicación al caso concreto.

Sin embargo, como sucede en los apartados anteriores, la Administración afirma que no existe el documento requerido, cuestión que tampoco podemos poner en duda sin pruebas de lo contrario, razón que obliga a desestimar la reclamación en este punto.

5. Adicionalmente, el reclamante requiere cierta información que no había sido demandada previamente en la solicitud de acceso presentada. Nos estamos refiriendo a estos apartados de la reclamación:

*“2.- Que se aclaren las evidentes contradicciones entre el acta notarial de desarrollo de la JGE de Abengoa S.A. de 17/11/2020 y lo afirmado en la resolución de la SEC en lo relativo cómo se ejerció su derecho a voto: por parte de la persona titular de la SEC o bien mediante delegación de la representación en la figura del Secretario del Consejo de Administración de Abengoa S.A.*

*3.- Si la SEC se reitera en afirmar que el voto se ejerció directamente por parte de su persona titular y por tanto el acta notarial es errónea, quien suscribe solicita que se indique si el voto se produjo durante el desarrollo de la JGE o bien se ejerció de modo anticipado. En este último caso, el solicitante solicita que se informe sobre **en qué momento se notifica a Abengoa** el voto de la SEC puesto que es determinante para dilucidar si el día 16/11/2020 existió el quorum de asistencia que hubiera permitido el desarrollo de la JGE sin que tuviera que ser pospuesta al día siguiente.”*

Como ha sostenido en múltiples ocasiones este Consejo de Transparencia (por ejemplo, las resoluciones [R/0202/2017](#)<sup>8</sup>, [R/0270/2018](#)<sup>9</sup> y [R/0319/2019](#)<sup>10</sup>) no es permisible cambiar los

---

8

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2017.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html)

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

*términos de la solicitud en vía de Reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la seguridad jurídica, consagrado en el [artículo 9.3 de nuestra Constitución](#)<sup>11</sup>, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.*

Es decir, la naturaleza revisora del procedimiento que ahora se tramita impide incorporar en fase de reclamación cambios sobre el objeto de la solicitud de acceso inicialmente presentada.

Estos razonamientos son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa, debiendo desestimarse la reclamación presentada en estos nuevos apartados.

Por todo lo anterior, la reclamación presentada debe ser desestimada en cuanto al fondo, sin entrar a valorar el resto de las alegaciones presentadas.

6. En casos como éste, en los que la respuesta a la solicitud de acceso se ha proporcionado transcurrido el plazo legal establecido en el artículo 20.1 LTAIBG y una vez presentada reclamación ante este Consejo de Transparencia, hemos venido entendiendo que debe ser estimada por motivos formales, sin que sea preciso realizar ulteriores trámites.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, sin más trámites.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)<sup>12</sup>, 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 octubre](#)<sup>13</sup>, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

---

<sup>10</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/eu/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019/08.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/eu/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/08.html)

<sup>11</sup> <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=9&tipo=2>

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

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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