

## Resolución 312/2022

**S/REF:** 001-067479

**N/REF:** R-0381-2022 / 100-006757

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

**Información solicitada:** El estudio –el impacto de la subida del SMI en la desigualdad y el empleo–.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó, en fecha 30 de marzo de 2022 al Ministerio de Trabajo y Economía Social 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), la siguiente información:

*“El estudio -El impacto de la subida del SMI en la desigualdad y el empleo-, adjudicado a [REDACTED] del Programa de Estudios del Ministerio de Trabajo y Economía Social para el año 2021.”*

2. El 18 de abril de 2022 el MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL contestó inadmitiendo el acceso de información amparándose en el art.14, apartados h) y j) LTAIBG en lo siguiente:

*“El artículo 14 de la Ley 19/2013, establece en sus apartados h) y j) que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales o afecte a la propiedad intelectual.”*

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

*El estudio referido se contrató con este Ministerio a través de un contrato de servicios y por tanto según el artículo 308 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 214/23/UE y 214/24/UE, de 26 de febrero de 2014, éste lleva aparejada la cesión de los derechos de propiedad intelectual.*

*Dado que el Ministerio de Trabajo y Economía Social no ha decidido todavía sobre la publicación y explotación comercial del citado estudio su puesta a disposición al solicitante afectaría a los derechos a la propiedad intelectual en posesión de este Ministerio y podría implicar un perjuicio para sus intereses comerciales y económicos.*

*En consecuencia, analizada la solicitud deducida por, esta Dirección General de Trabajo resuelve inadmitir el acceso a la información.”*

3. El 27 de abril de 2022, el solicitante interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*“PRIMERA.- La Dirección General de Trabajo no ha justificado debidamente la posibilidad real de lesión en los intereses económicos y comerciales que expone ni la presencia de un interés superior al protegido (test del daño y test del interés).*

*SEGUNDA.- No ha lugar la clasificación del informe como interés económico o comerciales entendidos como 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.*

*TERCERA.- Tampoco se puede clasificar como secreto comercial.*

*CUARTA.- La publicación de dicho informe es de interés general para el ciudadano, pues evalúa una política pública de profundas consecuencias sobre la economía española. De acuerdo con los principios de transparencia y buen gobierno; procede la difusión de la evaluación de políticas públicas que encarga el Gobierno.”*

4. Con fecha 28 de abril de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES al objeto de que se

---

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

formulasen las alegaciones que se considerasen oportunas. El 1 de junio de 2022, se recibió escrito de la Directora General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social con el siguiente contenido:

*“1. De conformidad con el artículo 27 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el Gobierno fija anualmente el SMI, previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, teniendo en cuenta el índice de precios de consumo, la productividad media nacional alcanzada, el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y la coyuntura económica nacional. Como Departamento al que corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de empleo, el Ministerio de Trabajo y Economía Social considera esencial conocer el impacto que las variaciones en el SMI tienen sobre la economía.*

*2. Así, en el Programa de Estudios 2021 se encargó a [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED] en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), la realización del estudio al que se refiere la solicitud de..., titulado El impacto de la subida del SMI en el mercado laboral: intensidad laboral, brechas de género y desigualdad. El objetivo de dicho encargo fue el siguiente:*

*Complementar los estudios existentes situando el foco en dimensiones laborales diferentes: el impacto de subidas del SMI en la intensidad laboral, focalizando el análisis en trabajadores cuya jornada es inferior a la completa, que es un colectivo al que el SMI le afecta de manera particular; el impacto de subidas en el SMI en las brechas de género de colectivos cuyos salarios están alrededor del SMI. Finalmente, el impacto de subidas en el SMI en la disminución de la desigualdad, particularmente desigualdad de la parte baja de la distribución salarial.*

*3. No obstante, este documento tiene la consideración de informe interno de carácter auxiliar, puesto que forma parte de los trabajos que la Dirección General de Trabajo ha llevado a cabo en relación con el SMI. Y es que, si bien existe una amplia literatura que analiza los efectos del SMI sobre variables como la distribución de la renta, el nivel de precios, la movilidad laboral, el empleo, la estructura productiva o, incluso, la salud, se han identificado variables sobre las que se precisa un mayor análisis, por lo que este Ministerio ha iniciado una serie de trabajos dirigidos a estudiar dicho impacto en otras dimensiones del mercado laboral.*

*De esta forma, el estudio en cuestión se incardina en el proceso de recopilación de información sobre las distintas dimensiones de impacto del SMI, llevado a cabo por la*

*Dirección General de Trabajo para que pueda ser trasladada al órgano competente para su propuesta.*

*En definitiva, no procede la estimación del recurso interpuesto por ... frente a la Resolución sobre solicitud de acceso a la información pública (expediente 001-067479) por la que se deniega su acceso al estudio solicitado, en tanto que se trata de una información de carácter auxiliar, en aplicación del apartado b) del artículo 18.1 LTAIBG.”*

5. En fecha 3 de junio de 2022 se concedió audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones que estimase conveniente. El 14 de junio de 2022 presentó escrito con el siguiente contenido:

*“PRIMERA.- La Dirección General de Trabajo no ha justificado debidamente la posibilidad real de lesión en los intereses económicos y comerciales que expone ni la presencia de un interés superior al protegido (test del daño y test del interés) de acuerdo con el Criterio interpretativo 1/2019, de la APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 14, NUMERO 1, APARTADO h), DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE: PERJUICIO PARA LOS INTERESES ECONÓMICOS Y COMERCIALES del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

*SEGUNDA.- No ha lugar la clasificación del informe como interés económico o comerciales entendidos como 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, de acuerdo con el Criterio interpretativo 1/2019, de la APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 14, NUMERO 1, APARTADO h), DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE: PERJUICIO PARA LOS INTERESES ECONÓMICOS Y COMERCIALES del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

*TERCERA.- Tampoco se puede clasificar como secreto comercial, de acuerdo a la Directiva (UE) 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 ilícita<sup>18</sup> y por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.*

*CUARTA.- La publicación de dicho informe es de interés general para el ciudadano, pues evalúa una política pública de profundas consecuencias sobre la economía española. De acuerdo con los principios de transparencia y buen gobierno; procede la difusión de la evaluación de políticas públicas que encarga el Gobierno.*

*QUINTO.- No puede considerarse un estudio encargado a un tercero por la Dirección General de Trabajo como información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la*

contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.”

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) 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 al estudio titulado -El impacto de la subida del SMI en la desigualdad y el empleo-, adjudicado a [REDACTED] del Programa de Estudios del Ministerio de Trabajo y Economía Social para el año 2021.

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

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

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

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

4. El Ministerio de Trabajo y Economía Social resolvió no conceder el acceso a la información solicitada por aplicación de los límites establecidos en el artículo 14 h) y j) de la LTAIBG y, posteriormente en su escrito de alegaciones, invocó la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b), cuyo tenor literal es el siguiente:

*“Artículo 14. Límites al derecho de acceso.*

*1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*

*h) Los intereses económicos y comerciales.*

*j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.”*

*“Artículo 18. Causas de inadmisión.*

*1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

*b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.”*

5. Corresponde examinar en primer término la procedencia de aplicar la causa de inadmisión de la letra b) del artículo 18 LTAIBG dado que, de estimarse, su carácter concluyente haría innecesario el análisis de la concurrencia de los límites invocados.

Para ello es preciso tener en cuenta tanto los criterios interpretativos establecidos por este Consejo como la doctrina jurisprudencial elaborada por nuestros Tribunales de Justicia; y, en este sentido, resulta obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG cuando sienta la siguiente doctrina en interés casacional:

*“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.”*

Este Consejo, por su parte, en ejercicio de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG elaboró el [Criterio Interpretativo 006/2015](#),<sup>7</sup> en el que se precisa que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es “*la condición de información auxiliar o de apoyo*” y no la denominación que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, siendo la relación expresada en el precepto (“*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*”) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de “*auxiliar o de apoyo*”.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- *Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;*
- *Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;*
- *Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;*
- *La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;*
- *Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que “*tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación*”.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

- “*(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional.*”

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

- *“Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.”*
- *“Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública" en el artículo 13 de la Ley 19/2013. Y es así que de admitir la tesis de la Abogacía del Estado para conocer la elaboración de una norma reglamentaria bastaría con acudir a su texto final, sin poder conocer todos los informes evacuados durante la misma, cuya relevancia en modo alguno puede ponerse en entredicho para conocer el espíritu de la norma.*
- *“Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última”*

Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, no cabe entender que la información contenida en el documento solicitado tenga *“carácter de auxiliar o de apoyo”* a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

En primer lugar, porque los informes a los que hace referencia el artículo 18.1.b) son únicamente los *“internos o entre órganos o entidades administrativas”*, cualidades que no reúne el aquí solicitado.

En segundo lugar, porque, como claramente se determina en el Criterio de este Consejo, en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *“tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano”* y, en el presente caso, dicha relevancia se deriva ya claramente del objetivo perseguido con el encargo del informe, que el propio Ministerio declara: *“Complementar los estudios existentes situando el foco en dimensiones laborales diferentes: el impacto de subidas del SMI en la intensidad laboral, focalizando el análisis en trabajadores cuya jornada es inferior a la completa, que es un colectivo al que el SMI le afecta de manera particular; el impacto de subidas en el SMI en las brechas de género de colectivos cuyos salarios están alrededor del SMI. Finalmente, el impacto de subidas en el SMI en la disminución de la desigualdad, particularmente desigualdad de la parte baja de la distribución salarial.”* Por otra parte, el propio Departamento ministerial reconoce



expresamente la relevancia del informe para la conformación de la voluntad del órgano y el proceso de toma de decisión cuando en sus alegaciones indica que *“el estudio en cuestión se incardina en el proceso de recopilación de información sobre las distintas dimensiones de impacto del SMI, llevado a cabo por la Dirección General de Trabajo para que pueda ser trasladada al órgano competente para su propuesta”*.

En consecuencia, no cabe atribuir la condición de auxiliar o de apoyo a un documento como el solicitado, cuya finalidad reconocida es servir de base -junto con otros- para evaluar una importante política pública, valorar y objetivar aspectos destacados de la misma, de modo que tiene una indudable relevancia para la conformación de la voluntad del órgano y el proceso de toma de decisiones sobre la materia en cuestión.

6. Aclarado lo relativo a la causa de inadmisión, procede dilucidar si los límites invocados por la Administración en la resolución inicial son de aplicación.

En relación con este argumento es preciso recordar que, como este Consejo ha señalado en múltiples resoluciones, al aplicar los límites del artículo 14 de la LTAIBG, es preciso tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo también el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en la que se manifiesta en los siguientes términos:

*“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.” (FJ. 3º)

Doctrina jurisprudencial completada por el Alto Tribunal, entre otras, en la más reciente Sentencia de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que, tras recordar la exigencia de justificación y proporcionalidad en la aplicación de los límites impuesta por el art. 12 LTAIBG, puntualizó lo siguiente:

*“Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.” (FJ, 4º)*

En consecuencia, la eventual aplicación de alguno de límites legales para denegar una solicitud de acceso a información pública sólo podrá considerarse conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y expresa justificación atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal y como exige nuestro ordenamiento y ha subrayado el Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer

7. A la luz de estos criterios jurisprudenciales, corresponde examinar, en primer lugar, si en el supuesto que nos ocupa se ha justificado adecuadamente la aplicación del límite contemplado en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG, conforme al cual el acceso a la información pública podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para “los intereses económicos y comerciales”. A estos efectos, debemos partir del [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de](#)

septiembre<sup>8</sup>, elaborado por este Consejo en ejercicio de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG y en el que se formulan las siguientes conclusiones:

*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.*

*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.*

<sup>8</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/Actividad/criterios/1-2019.html>

*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 esta 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.*

*VI. En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas*

*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.”*

En el caso que nos ocupa, el Ministerio de Trabajo y Economía Social fundamenta la aplicación de dicho límite al derecho de acceso a la información pública alegando que aún no ha decidido publicar el informe solicitado, por lo que conceder el acceso al mismo podría conllevar un perjuicio a los intereses económicos del Ministerio, sin especificar de qué perjuicios económicos o comerciales puede tratarse cuando se trata de un órgano de la Administración Pública.

A la vista de ello, se ha de volver a recordar que la aplicación de los límites debe estar debidamente justificada y ha de ser proporcionada con su objeto y finalidad de la protección, así como atender a las circunstancias concretas de cada caso, según exige el artículo 14.2 LTAIBG y la jurisprudencia del Tribunal Supremo reproducida. En este supuesto el Ministerio formula una alegación meramente genérica al invocar el límite, sin realizar el test del daño ni justificar su aplicación de manera “*expresa y detallada*” como exige el Tribunal Supremo con el fin de permitir “*controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.*” En consecuencia, no puede considerarse fundada la aplicación del límite de la letra h) del artículo 14.1 LTAIBG.

8. Finalmente se ha de examinar si el límite al derecho de acceso establecido en el artículo 14.1.j) LTAIBG relativo a la propiedad intelectual e industrial es de aplicación en el presente caso.

A estos efectos, hay que destacar que, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, establece que, *los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán aparejada la cesión de este a la Administración contratante.*

Por tanto, la propiedad intelectual del tan citado informe ha pasado a ser del Ministerio que lo ha encargado, de suerte que ningún perjuicio se puede derivar de su acceso para un tercero. Precisamente el fundamento de este precepto es que la Administración adquiera la propiedad intelectual de este tipo de trabajos para que puedan utilizarse, y en su caso divulgarse, con total libertad dada su estrecha vinculación con los objetivos y competencias de éstas.

Adicionalmente, como se ha indicado en el fundamento anterior, cuando se aplica un límite al derecho de acceso a la información pública, hay que realizar una ponderación de los derechos e intereses en juego; o dicho de otra manera, ha de realizarse una estimación del perjuicio que puede suponer la divulgación de dicha información (test del daño), y si existe un interés público o privado prevalente que justifique dicha divulgación.

En el presente caso es evidente que la justificación que realiza el Ministerio es manifiestamente insuficiente para satisfacer los parámetros exigidos por la ley y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al haberse limitado a alegar que, *dado que el Ministerio de Trabajo y Economía Social no ha decidido todavía sobre la publicación y explotación comercial del citado estudio, su puesta a disposición del solicitante afectaría a los derechos a la propiedad intelectual (...)*. De nuevo, el carácter genérico de la alegación formulada dista de configurar una justificación “*expresa y detallada*” como exige el Tribunal Supremo con el fin de permitir “*controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.*”

Dado que no existe obstáculo derivado de la propiedad intelectual de terceros, para admitir la restricción al derecho de acceso, sería necesaria que el Ministerio hubiese justificado adecuadamente que la protección de sus derechos de propiedad intelectual prevalecen sobre el interés público en conocer un informe encargado para evaluar una política pública y adoptar las decisiones correspondientes. No habiéndose aportado una justificación expresa de la proporcionalidad de la limitación del derecho de acceso, este Consejo considera que se ha de conceder prevalencia al interés público en acceder al mismo por cuanto sirve al fin de transparencia de la actuación de los poderes públicos, de modo que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, tal y como prevé el preámbulo de la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL de fecha 30 de marzo de 2022.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *El estudio -El impacto de la subida del SMI en la desigualdad y el empleo-, adjudicado a [REDACTED] del Programa de Estudios del Ministerio de Trabajo y Economía Social para el año 2021*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>9</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>10</sup>](#), 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-administrativa<sup>11</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>