



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0493/2017

FECHA: 31 de enero de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación de [REDACTED], con entrada el 15 de noviembre de 2017, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó a PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A., el 20 de septiembre de 2017, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente documentación:
 - *Inventario completo de los bienes muebles y/o artísticos, en el que aparezcan registradas todas las obras de arte, que se encuentran, a fecha de 31 de agosto de 2017, en el interior del Parador Hostal de San Marcos de la ciudad de León.*
2. Mediante Resolución de fecha 19 de octubre de 2017, PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A. contestó a [REDACTED] informándole de lo siguiente:
 - *Por parte de Paradores de Turismo de España, S.A., se guarda una prudente confidencialidad comercial, hasta el punto de haberse requerido, dentro de los procesos de licitación pública destinados por ejemplo a la elaboración de los*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



planes de seguridad de los bienes artísticos de los que disponen sus establecimientos, a todas y cada una de las empresas que quisieran participar en el mismo, la suscripción de “una declaración responsable y compromiso de confidencialidad y no divulgación” con carácter previo a la recogida de la documentación atinente a dichas licitaciones, al hacerse constar en las mismas descripción de los elementos artísticos, muebles o antigüedades a proteger que se hallan expuestas en zonas públicas del establecimiento y que de otra manera se podrían en un riesgo grave y patente de sustracción si se facilitara dicha información detallada”.

- A tenor de lo anterior, cabe destacar que de entre los establecimientos en los cuales se precisó la elaboración de un plan de seguridad de los bienes artísticos, y consiguientemente la firma del referido compromiso de confidencialidad y no divulgación, se encuentra el Parador Hotel de San Marcos de León.
 - Tales exigencias no vienen sino a responder al deber legítimo de protección de esta sociedad de sus bienes, pertenecientes en definitiva al Patrimonio del Estado, más cuando estos consisten en obras de arte, muebles u objetos de ornato de muy importante valor, cuya divulgación de su existencia, características y localización física pudiera poner en riesgo su efectiva y necesaria protección.
 - La presente no es una respuesta formulada ahora y para su petición, sino que está precedida de una consideración previa, desconectada íntegramente de la que se le da seguidamente, y sopesadamente considerada por esta empresa, según la cual no procede facilitar los inventarios artísticos de los establecimientos de esta sociedad en aras de la protección más básica de los intereses económicos de la compañía y del patrimonio histórico artístico del Estado que custodia y exhibe en sus establecimientos.
 - En consecuencia, y de acuerdo con el apartado primero del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, en su párrafo h), Paradores de Turismo de España, S.M.E, S.A, lamenta informarle de que considera que no procede conceder el acceso al mencionado inventario de las obras artísticas al que se refiere la solicitud de información por usted formulada.
3. Con fecha 15 de noviembre de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito de Reclamación de [REDACTED], en el que, tras citar diversa normativa nacional y europea, así como sentencias judiciales y criterios de autoridades de transparencia autonómicas, indicaba lo siguiente:
- Dentro del esquema básico del Sector Público empresarial estatal, el 'Grupo Patrimonio' integra principalmente un grupo heterogéneo de empresas públicas encuadradas en sectores no industriales, que operan como instrumentos flexibles en la ejecución de políticas públicas singulares, o como herramientas al servicio de las políticas de los Departamentos a los que estén funcionalmente adscritas. Entre las sociedades del Grupo Patrimonio, existen



Empresas de Prestación de Servicios, entre las que se encuentra Paradores de Turismo de España, S.M.E., S.A

- *En un nivel superior de protección, están los bienes incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles, que poseen un notable valor histórico, arqueológico, científico, artístico, técnico o cultural, y que no hayan sido declarados de interés cultural, según la Ley 16/1985.*
- *La propia empresa Paradores de Turismo de España, S.A. ha comunicado a los medios de comunicación el número de bienes muebles que se alojan en el Parador de San Marcos de León. Por tanto sí está informando de datos del inventario solicitado: "Son, en total, 1.031 piezas inventariadas las que se encuentran en León y Paradores ya ha previsto un plan de desalojo, en el cual se contempla la guarda y custodia de las piezas por una empresa contratada para tal fin". Esta información, del 6 de noviembre de 2017 se puede leer en la web de Radio León: http://cadenaser.com/emisora/2017/11/06/radio_leon/1509975421_336395.html En ella se explica, además, que el Parador de San Marcos de León se cerrará el 15 de diciembre de 2017, con lo que se procederá al traslado de los objetos inventariados, siendo, obviamente, imposible la sustracción de los mismos.*
- *La propia página web de Paradores de Turismo de España, S.A. Paradores en la sección dedicada al Parador de San Marcos de León expone públicamente fotografías de las obras de arte tanto en vídeos, fotos como en su folleto promocional. Página web: <http://www.parador.es/es/paradores/parador-de-leon> (Sección Foto y Vídeo). Folleto: <http://www.parador.es/sites/default/files/parador/adjuntos/2015/12/leon.pdf>*
- *Por lo demás, la gran mayoría de los bienes inventariados están expuestos al público y son ampliamente conocidos por Historiadores del Arte. Cualquier persona puede detectarlos con una simple visita a las instalaciones ya que son públicos y notorios, y cualquier experto conocerá su valor.*
- *Ante los hechos expuestos, es cosa demostrada que el documento al que se solicita acceso existe y ha sido redactado por una Administración del Estado para una Empresa Pública dependiente de la Dirección General de Patrimonio del Estado. Es obligatorio por Ley. Éste es un documento público.*
- *Los bienes inventariados están expuestos al público. La denegación se basa en la confidencialidad como "secreto comercial". Es evidente que no existe tal secreto si el inventario solicitado es de objetos dispuestos a simple vista. La denegación sería equivalente a que el Museo del Prado no concediera el acceso a la lista de las obras de arte expuestas en sus salas. La definición de "secreto comercial", al que alude Paradores de Turismo de España, S.A. cuando se refiere a la 'confidencialidad requerida a otras empresas', se basa en el artículo 14 de la Ley 19/2013 de la LTAIBG, sobre los límites al derecho de acceso en su apartado '1. h', que indica literalmente: "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: Los intereses económicos y comerciales".*
- *La reclamante no es una empresa, sino una ciudadana que tiene derecho a acceder a la documentación pública creada por la Administración del Estado.*



- *Es por ello, que no cabe sujeción a la confidencialidad por motivos económicos o de acceso a las adjudicaciones de servicios en Paradores de Turismo, S.A, y que no se puede aplicar a un ciudadano que solicita saber cuáles son los bienes públicos del Estado que está exponiendo en las estancias del Parador de San Marcos esta empresa del 'Grupo Patrimonio'.*
 - *Ante la indubitable identificación del documento público al que se refiere la solicitud de acceso inicial y su existencia por Ley. Ante la evidente falta de motivos para asegurar la confidencialidad esgrimida como perjuicio para los intereses económicos y comerciales del artículo 14.1. h) de la Ley 19/2013 de LAITBG, como expresa tanto la Directiva Europea de 8 de junio de 2016, la Resolución 120/2016 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía y de la Sentencia Número 39/2017 del Juzgado Central del Contencioso Administrativo número 11, sobre la negativa a ofrecer documentación pública por confidencialidad y basándose en el artículo 14. h de la Ley 19/2013 de LTAIBG.*
 - *Ante el intento de justificación de confidencialidad para denegar acceso a un documento público basándose en un mal posible -lo que viene a ser la "exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroque un perjuicio"- sobre las posibilidades de perjuicio de objetos inventariados que se exponen a la ciudadanía y que se publicitan en las acciones de márketing de Paradores de Turismo, S.A.*
 - *Ante la evidencia de que el documento público solicitado es de Interés General por inventariar bienes públicos susceptibles de control ciudadano por su valor y por formar parte de los fondos públicos, y que su elaboración está estrictamente obligada por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
 - *Ante el propio espíritu de la Ley 19/2013 de Transparencia, reclamo el amparo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para que resuelva exigir a Paradores de Turismo de España, S.A. el acceso al Inventario de bienes muebles y artísticos del Parador de León, a fecha de 31 de agosto de 2017, y la entrega de este documento público de Interés General para que la que la remita sin dilación en formato electrónico y accesible.*
4. El 20 de noviembre de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A. para alegaciones. El 1 de diciembre de 2017, tuvieron entrada en el Consejo sus alegaciones, y en ellas se manifestaba lo siguiente:
- *En primer lugar la gestión de documentos por parte de la sociedad tiene en todo caso la naturaleza de documentos privados en el sentido técnico jurídico de dicho concepto, dado el régimen del derecho privado que rige a esta entidad por aplicación de su Ley de creación, así como por prescripción de lo dispuesto por la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Adicionalmente es preciso señalar que los bienes muebles integrantes del inventario histórico artístico de PARADORES (incluido el Parador de León) comprenden tanto elementos que han sido cedidos en régimen de concesión, y*



que por tanto pertenecen a Patrimonio del Estado, como obras que han sido adquiridas a título particular por PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA S.M.E., S.A. De lo anterior puede inferirse sin duda alguna al respecto, que la información y documentación que se solicita, lejos de ser pública, ostenta un carácter estrictamente privado.

- Sorprende que por la solicitante que se recurra sistemáticamente al concepto de "secreto comercial", cuando el mismo no ha sido puesto de manifiesto en momento alguno por esta sociedad.
- Esta empresa no pretende que la divulgación de la existencia, características y localización física de tales bienes, en ningún momento vaya a suponer un perjuicio o desventaja frente a competidores, más cuando PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA S.M.E., S.A. es una mercantil cuyo objeto de actividad radica exclusivamente en hospedaje y la restauración, ámbitos de actividad los anteriores en los que resulta cuanto menos irrelevante la tenencia de los bienes respecto los cuales se solicita acceso. No todas las obras respecto a las cuales se solicita acceso por la reclamante se encuentran expuestas al público, dado que algunas de las mismas se ubican en zonas del establecimiento de acceso restringido, así como otras en el fondo artístico del Parador Hostal de San Marcos de León.
- Asimismo, a los efectos de protección de dichos bienes frente al riesgo, efectivamente existente, notorio, e imprevisible de sustracción de las mismas, resulta de una lógica aplastante que la posibilidad de disponer de un inventario, con el detalle de cada una de las obras, sus características y localización, indudablemente aumentaría el riesgo ya de por sí existente de posible expolio de alguna de las mismas, más cuando en su exposición en zonas públicas del establecimiento en ningún momento se identifica la obra en cuestión, siendo únicamente reconocibles por aquellas personas especialistas, o con ciertos conocimientos en el ámbito artístico. En un establecimiento cuyo objeto de actividad resulta el hospedaje y la restauración, en el que la gran mayoría obras de arte se distribuyen por la totalidad del establecimiento en zonas plenamente accesibles, como pueden ser pasillos de habitaciones, salones y demás dependencias propias de un hotel, de las que entran y salen constantemente cientos de clientes, el riesgo de que alguna de estas pueda ser sustraída resulta radicalmente más elevado, y mucho más si se difunden listas (el inventario artístico) como pretende la solicitante. Y es que por la solicitante parece desprenderse de su argumentación alguna suerte de facultad, por lo menos para esta sociedad desconocida, que le permita tener un conocimiento fehaciente, sin lugar a duda o "mera conjetura" alguna, de la existencia de un riesgo inminente de robo. No obstante, PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A., careciendo de tal facultad, no puede sino afirmar que el riesgo que se produzca un robo de alguna de las obras artísticas de las que se encuentran, ya no sólo en el Hostal de San Marcos de León, sino en cualquiera de sus establecimientos, es notorio, real, y en ningún caso una mera conjetura, más cuando gran parte de tales obras se encuentran expuestas al público, y ya se han producido sucesos de robo. Basta sólo con consultar con el Grupo de Patrimonio Histórico de la Guardia Civil para comprender que la anterior



afirmación no se encuentra carente de fundamento, ni resulta caprichosa por parte de la sociedad. Así, se entiende en el presente supuesto, más cuando se trata de obras artísticas de importante valor, y buena parte de ellas pertenecientes al Patrimonio del Estado, la confidencialidad, en aras de la legítima y debida protección de los bienes e intereses económicos de la sociedad, han de primar frente al interés de acceso a la información ejercitado por la solicitante, más aún cuando el requerimiento inicial a esta sociedad se formuló en su calidad de periodista. Sin embargo, destacar que ni ese Consejo de Transparencia ni la solicitante actuarían con una colección de arte propia de forma distinta a como mantiene PARADORES, ante el evidente, notorio y palmario riesgo de incremento de los robos o hurtos de las obras, si se difundieran las listas de las mismas y sus ubicaciones en los 97 Paradores del Estado.

- *Por cuanto antecede, se solicita a ese Consejo, que presentado este escrito, junto con sus copias y documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo, y teniendo por efectuadas las manifestaciones contenidas en el mismo, se sirva acordar la no procedencia de la solicitud de acceso formulada.*

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, el Presidente 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 reconoce en su artículo 12 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. Por su parte, el artículo 2.1 g) de la LTAIBG relativo a su ámbito subjetivo de aplicación, dispone que esta norma se aplica a *Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.*

PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A. es una Sociedad mercantil estatal, con forma de sociedad anónima, cuyo capital es, en su totalidad, de



titularidad de la Administración General del Estado, Grupo Patrimonio y cuyo régimen jurídico es el establecido por el Título VII de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que le es de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación. Por ello, le son de aplicación las reglas sobre el derecho de acceso a la información pública contenidas en la LTAIBG.

Sentado lo anterior, cualquier información, documento o contenido que obre en su poder goza de la condición de información pública, en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG. En consecuencia, carece de importancia el hecho de que una mínima parte de las obras cuyo inventario se solicita sea de propiedad privada de PARADORES, dado que lo que se pide no es la enajenación de la obra en sí, sino de un inventario que las catalogue, el cual sí tiene *per se* la condición de información pública.

4. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A. deniega la información al entender que resulta de aplicación el límite del artículo 14.1 h) de la LTAIBG, según el cual *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

Este límite debe interpretarse conforme al Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, elaborado en virtud de las atribuciones del artículo 32.a) de la LTAIBG. Dicho Criterio establece lo siguiente:

“El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

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.



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).”

5. Por otro lado, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación de los mencionados límites y han indicado lo siguiente:
 - La 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 57/2015: *“(…) 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 el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*
 - 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”*
 - La 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 43/2015: *“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 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”.*



- La Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016: *"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."*
- La Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: *"La ley consagra pues 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, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)".*
- Finalmente, el Tribunal Supremo, en Sentencia nº 47/2016, de fecha 16 de octubre de 2017, ha señalado al respecto lo siguiente: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1. c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") 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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1. c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. 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; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”

6. El límite invocado por la Administración ha sido ya objeto de análisis por parte de este Consejo de Transparencia. Así, en el procedimiento R/0078/2017, relativo al *coste total y detallado de los especiales musicales emitidos el día de Nochebuena en la 1 de TVE y de la gala Feliz 2017 emitida en Nochevieja en la 1*, se razonaba lo siguiente:

“Este Consejo de Transparencia entiende que proporcionar información sobre el coste en euros de unos programas nacionales no daña el secreto comercial o empresarial ni los intereses económicos y comerciales de la Corporación RTVE, con independencia de que también lo emitan otros canales privados de televisión a la vez, por los razonamientos que se exponen a continuación:

Aunque es cierto que RTVE ejerce sus competencias y funciones en un entorno mercantil de amplia competencia con otras televisiones privadas, no se justifica suficientemente cuál pueda ser el “evidente perjuicio para el interés general y el servicio público encomendado”. Se trata de indicar al Reclamante cuánto ha invertido RTVE en la elaboración de unos programas concretos en diferentes momentos. Tampoco se pide dar información sobre la audiencia del programa o sobre su rentabilidad económica. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los presupuestos del RTVE son públicos, por lo que definir el coste que supuso la elaboración de dicho programa debe ser igualmente de conocimiento público.

En este sentido se pronuncia la ya mencionada Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6, que señala que

“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran 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, que admiten



varias soluciones justas, en el caso objeto de análisis solamente permite una solución justa.

En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

El perjuicio que se alega, según ha quedado antes referido, no ha resultado acreditado, pues proporcionar la información requerida sobre el coste de la participación en Eurovisión no se evidencia que perjudique los intereses económicos ni comerciales de RTVE, pues lo único que se reclama es el coste total de que España haya participado en el festival de Eurovisión 2015; y cumplir con lo solicitado no permite constatar que se derive ni un perjuicio para la recurrente ni una ventaja competitiva para otros medios televisivos, ni menos aún para el servicio público que la recurrente presta”.

Esta Sentencia ha sido confirmada por la Audiencia Nacional en Apelación, el 7 de noviembre de 2016, que, como decimos, asume los siguientes razonamientos: “La CRTVE se nutre de los Presupuestos Generales del Estado y de tributos de entidades privadas, y por tanto de carácter público. Y las cantidades asignadas a la CRTVE pueden ser objeto de información a los ciudadanos. Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo. La entidad no acreditó el perjuicio que se pudiera irrogar al facilitar los gastos del festival de Eurovisión, y priva de una información general que no exige una comparación con los gastos de otros años, o la rentabilidad económica etc..., datos que afectarían a los intereses económicos y comerciales de la CRTVE. Por ello, y ante la falta de cualquier justificación hay que acceder a la solicitud de información (...)”.

Por ello, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con la jurisprudencia señalada y a la similitud entre los casos juzgados y el presente supuesto, no resulta de aplicación el límite invocado por la CRTVE.”

7. Por otra parte, los secretos comerciales, contrariamente a lo que sostiene PARADORES, son esenciales a la hora de poder confirmar que se produce un perjuicio en el sentido señalado en el art. 14.1 h) de la LTAIBG, y han sido regulados por la reciente *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*. Si bien el plazo para trasponer esta Directiva finaliza en junio de 2018, su texto señala cuestiones de interés para el caso que nos ocupa.

Así, esta norma europea señala lo siguiente: “Las empresas, así como los organismos de investigación de carácter no comercial, invierten en la obtención, desarrollo y aplicación de conocimientos técnicos (know how) e información, que son la moneda de cambio de la economía del conocimiento y proporcionan una ventaja competitiva. Esta inversión en la generación y aplicación de capital intelectual es un factor determinante para su competitividad y su rendimiento asociado a la innovación en el mercado y, por tanto, para la rentabilidad de sus



inversiones, que constituye la motivación subyacente a la investigación y el desarrollo en las empresas. (...) (Considerando 1).

(...) al proteger esa gran diversidad de conocimientos técnicos e información empresarial, ya sea como complemento o como alternativa a los derechos de propiedad intelectual, los secretos comerciales permiten a los creadores e innovadores sacar provecho de sus creaciones e innovaciones, por lo que son especialmente importantes para la competitividad de las empresas, así como para la investigación y el desarrollo, y el rendimiento asociado a la innovación. (Considerando 2).

(...) La obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial comprometen la capacidad de su poseedor legítimo para aprovechar las ventajas que le corresponden como precursor por su labor de innovación. (Considerando 4).

La obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial por un tercero podría tener consecuencias desastrosas para el poseedor legítimo del secreto comercial, ya que, una vez divulgado, sería imposible para el poseedor legítimo volver a la situación anterior a la pérdida del secreto comercial. Es esencial, pues, prever medidas provisionales rápidas, efectivas y accesibles para poner fin inmediatamente a la obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial, incluso cuando se utilice para la prestación de servicios. (...) (Considerando 26).

Finalmente, en su artículo 2, define el secreto comercial como (...) *la información que reúna todos los requisitos siguientes:*

- a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas;*
- b) tener un valor comercial por su carácter secreto;*
- c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control;*

Por su parte, la *Comunicación de la Comisión relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento (CE) no 139/2004 del Consejo (2005/C 325/07)*

3.2.1. Secretos comerciales

18. Cuando la divulgación de información sobre la actividad económica de una empresa pueda causarle un perjuicio grave, dicha información tendrá carácter de secreto comercial (). Como ejemplos de información que puede considerarse secreto comercial cabe citar la información técnica y/o financiera relativa a los



conocimientos técnicos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades producidas y vendidas, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas.

Teniendo en cuenta lo anterior y la respuesta proporcionada a la solicitante que es objeto de la presente Reclamación, debe concluirse que la aplicación del límite indicado – perjuicio a los intereses económicos y comerciales - está debidamente motivada y, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, sí se corresponde a nuestro juicio con lo señalado por el Criterio Interpretativo mencionado y por los Tribunales de Justicia en las sentencias dictadas hasta el momento sobre la aplicación de los límites al acceso.

8. No obstante, corresponde, a este Consejo de Transparencia realizar el *test del daño* y el *test del interés público* a que obliga el artículo 14.2 de la LTAIBG y, en este caso concreto, es posible el acceso parcial a la información solicitada que regula el art. 16 de la LTAIBG.

Así, es cierto que, como sostiene PARADORES, que existe un riesgo notorio e imprevisible de sustracción de las obras y que resulta de una lógica aplastante que la posibilidad de disponer de un inventario, con el detalle de cada una de las obras, sus características y localización, indudablemente aumentaría el riesgo ya de por sí existente de posible expolio de alguna de las mismas, más cuando en su exposición en zonas públicas del establecimiento en ningún momento se identifica la obra en cuestión, siendo únicamente reconocibles por aquellas personas especialistas, o con ciertos conocimientos en el ámbito artístico.

Sin embargo, a juicio de este Consejo de Transparencia, la mera indicación del nombre o título de la obra y sus características – eliminado toda referencia a su localización física o geográfica actual – no facilitaría su sustracción ni pondría en riesgo el patrimonio histórico-artístico español. Se trataría, en definitiva, de dar la información de manera parcial, como permite el artículo 16 de la LTAIBG, según el cual *En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.*

9. En su artículo 44, la Constitución Española establece la obligación de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura, a la que considera un derecho universal y en cuyo concepto incluye cualquier manifestación del patrimonio artístico, lingüístico, religioso y educativo que se concreta en objetos muebles o inmuebles, definición coherente con la actual extensión del concepto de patrimonio cultural que ya incorpora el patrimonio inmaterial o intangible. Su artículo 46 dispone con claridad la obligatoriedad de todos los poderes públicos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico,



cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

En 1999, España firmó el *Segundo protocolo de desarrollo de la Convención de la Haya* en el que se describen con más detalle las medidas de salvaguarda del patrimonio cultural tales como la elaboración de inventarios, la planificación de medidas de emergencia para la prevención y protección contra incendios o el derrumbe de estructuras, la protección *in situ*, la evacuación de bienes muebles y la designación de responsables de las tareas de protección de los bienes culturales.

El artículo 46 de la Constitución es el fundamento jurídico de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, desarrollada a su vez por el RD 111/1986, de 10 de enero, modificado por RD 64/1994, de 21 de enero. La Ley 16/1985 es la que regula, define e identifica obligaciones y competencias sobre el Patrimonio Histórico Español y su protección a través de disposiciones que estimulan su conservación. No obstante, respecto a la protección ante emergencias no aporta novedades reseñables ni siquiera referencias, a excepción de las relacionadas con los instrumentos administrativos para regular la declaración y el inventario de bienes declarados de interés cultural (BIC) y de los bienes sujetos a una especial protección, unificando los procedimientos y modelos de inscripción en registros e inventarios y estableciendo la información mínima que deben contener. Del mismo modo los reglamentos citados establecen la obligatoriedad de llevar registros actualizados de las colecciones.

Por otra parte, uno de los objetivos específicos del Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural (<http://www.toledo.es/wp-content/uploads/2017/03/plan-nacional-de-emergencias-y-gestion-de-riesgos-en-el-patrimonio-cultural.pdf>) es *Identificar y localizar geográficamente los bienes culturales que puedan verse afectados por los distintos riesgos* (página 15).

Por tanto, puede afirmarse que elaborar un inventario de bienes muebles del patrimonio cultural no solo no pone en riesgo a esos bienes, sino que está considerada una medida para reforzar su seguridad y que debe promoverse el conocimiento público de la cultura. Otra cosa es dar a conocer al público en general un listado completo con localización geográfica y física de dichos bienes muebles sin tener en cuenta los riesgos inherentes a esa conducta.

10. En conclusión, por todo lo expuesto, este Consejo de Transparencia considera que se debe estimar en parte la presente Reclamación, por lo que se debe facilitar a la Reclamante la siguiente información:

- *Inventario de los bienes muebles y/o artísticos, en el que aparezcan registradas todas las obras de arte que se encuentran, a fecha de 31 de agosto de 2017, en el interior del Parador Hostal de San Marcos de la ciudad de León, sin incluir su localización geográfica y física exactas.*



III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 15 de noviembre de 2017, contra la Resolución de PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A., de fecha 19 de octubre de 2017.

SEGUNDO: INSTAR a PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A. a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación referenciada en el Fundamento Jurídico 10 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A. a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

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.

