



Resolución 752/2018

S/REF:

N/REF: R/0752/2018; 100-002015

Fecha: 1 de marzo de 2019

Reclamante: Acciona Inmobiliaria, S.L.U.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Información solicitada: Índice Expediente Administrativo S/0037/08

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) (en adelante LTAIBG), con fecha 27 de septiembre de 2018, la siguiente información:

En la Resolución del Consejo de la extinta Comisión Nacional de la Competencia (la "CNC") de 12 de noviembre de 2009 (la "Resolución de la CNC"), recaída en el expediente sancionador S/0037/08, Compañías de seguro decenal, se declaró la existencia de un acuerdo en el que tomaron parte Asefa, S.A. Compañía Española de Seguros y Reaseguros ("ASEFA"), Mapfre Empresas Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.; Mapfre Re Compañía de Reaseguros, S.A. (conjuntamente, "MAPFRE"); Caja de Seguros Reunidos, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. ("CASER"); Scor Global P&C, S.E. ("SCOR"), Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft Aktiengesellschaft in München ("MÜNCHENER"); Swiss Reinsurance Company; y Suiza de Reaseguros Ibérica, Agencia de

Reaseguros, S.A. (conjuntamente, "SWISS RE"), para, entre otros fines, fijar unos precios mínimos en el seguro decenal, prohibido por los artículos 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia, así como por el artículo 81.1.a) del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas. Tras las últimas sentencias del Tribunal Supremo, la Resolución de la CNC ha sido confirmada respecto de SCOR, SWISS RE, ASEFA y CASER.

La Resolución de la CNC acredita la fijación de unos precios mínimos (las tasas y primas mínimas, recargos mínimos y valores del metro cuadrado construido mínimos) en el seguro de daños a la edificación durante el periodo comprendido desde el 1 de enero de 2002 hasta, al menos, finales de 2007.

La Resolución de la CNC identifica como víctimas del cártel a los promotores inmobiliarios. La condición de víctima del cártel de los promotores inmobiliarios deriva de la obligación del promotor de contratar el seguro decenal obligatorio de daños a la edificación.

Acciona Inmobiliaria, S.L.U., en su condición de promotora inmobiliaria, es víctima del cártel del seguro decenal de daños en la medida que han tenido que soportar el sobrecoste derivado de la actividad anticompetitiva. Por ello, Acciona Inmobiliaria, S.L.U. tiene derecho a reclamar a dichas empresas cartelistas el resarcimiento de los daños sufridos en dicho periodo.

Necesidad de acceder al índice administrativo para formular solicitud de acceso a fuentes de prueba ante el órgano judicial correspondiente.

Los nuevos artículos 283 bis i) a 283 bis k) de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil ("LEC") permiten a las víctimas de ilícitos anticompetitivos solicitar el acceso a las fuentes de prueba. En concreto, el artículo 283 bis i) LEC permite solicitar acceso a las pruebas contenidas en un expediente de una autoridad de competencia.

Los artículos 283 bis a) y 283 bis i) LEC someten la solicitud de acceso a la prueba contenida en dicho expediente a criterios de proporcionalidad.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone en su artículo 70.2 que los expedientes administrativos contendrán "un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita".

El acceso al índice numerado del expediente administrativo reseñado resulta esencial para los intereses de Acciona Inmobiliaria, S.L.U., pues le permitiría estar en condiciones de

identificar con suficiente precisión aquellos concretos documentos o categorías de documentos cuyo acceso solicitaría, a su vez, ante el órgano judicial correspondiente al amparo del artículo 283 bis i) LEC.

En consecuencia, Acciona Inmobiliaria, S.L.U. solicita que le se proporcione el índice numerado del expediente administrativo S/0037/08 Compañías de Seguro Decenal.

2. Mediante resolución de fecha 4 de octubre de 2018, la CNMC contestó a la entidad solicitante en los siguientes términos:

(...)III. Por su parte, la disposición adicional primera de la LTAIBG establece en su apartado segundo que “se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.

En este sentido, los artículos 283 bis a 283 bis k) de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducidos por el Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se trasponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores, regulan expresamente el acceso a las fuentes de prueba en procedimientos de reclamación de daños por infracción del derecho de la competencia.

Las medidas de acceso a las fuentes de prueba permiten, a efectos prácticos, que los perjudicados y los infractores dispongan de los cauces procesales necesarios para poder preparar el futuro pleito en términos estrictamente probatorios. Ahora bien, cabe destacar que ni la Directiva de daños ni el Real Decreto-ley 9/2017 permiten exigir de forma indiscriminada la exhibición de documentos que el demandante considere de utilidad para fundar su reclamación.

No se establece en ningún caso un procedimiento de “Discovery” o de “disclosure” dado que sólo se permite la petición de exhibición (dirigida a terceros o a la contraparte) de ciertas categorías de documentos.

La nueva regulación procesal hace además especial énfasis en la protección de la confidencialidad de la información solicitada, imponiendo al órgano judicial la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para proteger esa confidencialidad, entre las que se encuentran la celebración de audiencias a puerta cerrada, la utilización de peritos para que elaboren resúmenes de información confidencial de manera no agregada o la limitación de las personas a las que se permita examinar pruebas.

El órgano judicial sólo acordará la exhibición de documentos cuando sea proporcionada. En dicho análisis de proporcionalidad se exige la concurrencia de un principio de prueba de que existen hechos y pruebas que sustenten la reclamación y que justifican la solicitud.

En definitiva, de esta legislación de carácter especial se deriva necesariamente que a quien compete la decisión sobre la confidencialidad, y en definitiva, la ponderación de los intereses en juego, es al órgano judicial, de acuerdo con las modificaciones introducidas en la ya citada Ley de Enjuiciamiento Civil, no correspondiendo a la CNMC tal ejercicio de ponderación. Ha de ser pues en el marco de esta normativa específica en el que se ha de decidir el acceso a la documentación.

3. A la vista de la respuesta obtenida, la entidad reclamante presentó, mediante escrito con registro de entrada el 21 de diciembre de 2018 y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que alegaba lo siguiente:

(...)

II. Los artículos 283 bis a) a 283 bis k) de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil no establecen un régimen específico de acceso a la información pública, sino un régimen de acceso a fuentes de prueba. (...).

III. La propia normativa de acceso a fuentes de prueba prevé que su aplicación no se opone a la aplicación de la normativa sobre acceso a información pública. A modo de ejemplo, y en lo referido a la documentación en poder de la autoridad de competencia europea, la propia Directiva 2014/104/UE prevé en su artículo 6 y su considerando 20 que las solicitudes de acceso a fuentes de prueba se entienden sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de la Unión referida al acceso público a documentos, norma que ha sido igualmente recogida en el artículo 283 bis i).2 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil.

IV. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera admisible con carácter general la solicitud de acceso al índice numerado del expediente de una autoridad de competencia. Así, en la sentencia del Tribunal General de 15 de diciembre de 2011 en el asunto T 437/08 CDC Hydrogene Peroxide (ECLI:EU:T:2011:752) anuló la decisión previa de la Comisión Europea de denegar el acceso al índice numerado de un expediente, entendiéndose no aplicables los límites de acceso a la información pública. Según el apartado 48 de la citada sentencia, entre otros argumentos, “el índice es un mero inventario de documentos que, en el marco de una acción de daños y perjuicios ejercitada contra las sociedades en cuestión únicamente tiene, como tal, un valor probatorio relativo. Si bien es verdad que dicho

inventario puede permitir a la demandante identificar los documentos que podrían resultarle útiles a efectos de la referida acción, no es menos cierto que la decisión de ordenar o no que se aporten esos documentos corresponde al juez competente para conocer de dicha acción. Por tanto, no puede sostenerse que la divulgación del índice afecte, en cuanto tal, a los intereses que alega la Comisión para justificar su decisión de denegación". Aunque se trate de una resolución judicial previa a la Directiva 2014/104/UE, los principios que se extraen del mismo son extrapolables aquí.

V. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha acordado anteriormente el acceso al índice numerado de un expediente, como garantía de tutela del justiciable, y sin perjuicio de que el control sobre la admisión de los documentos recaiga en el órgano jurisdiccional. Se acompaña a la reclamación resolución de acceso de 23 de julio de 2014 referida al acceso al índice numerado expediente S/0316/10 Sobres de Papel, en la que el Secretario del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia afirma que (...) "Asimismo, para facilitar las ulteriores actuaciones de los solicitantes al efecto de reclamar el resarcimiento de los daños y perjuicios que se les hayan podido causar en el marco de las conductas sancionadas en Resolución del Consejo de la CNC de 25 de marzo de 2013, se acompaña copia del índice foliado del Expediente sancionador S/0316/10, como se solicita subsidiariamente en el escrito de 1 de julio de 2014". Pese a aplicarse la anterior normativa general de acceso, el artículo 35.c) de la Ley 30/1992, el razonamiento es extrapolable al supuesto actual, en la medida que el acceso al índice numerado del expediente con carácter previo permite al justiciable sustanciar formulación (antes, mediante artículo 332 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, y ahora, mediante artículos 283 bis a) a 283 bis k) de la Ley, 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, antes de la demanda).

VI. (...) Toda vez que el artículo 283 bis a).2 exige que la solicitud sea "lo más [limitada] y [acotada] como sea posible", el solicitante pretende conocer el índice numerado que, como ha ratificado el Tribunal General, tiene un valor probatorio relativo y "puede permitir (...) identificar los documentos que podrían resultarle útiles a efectos de la referida acción". Ahora bien, según la actual interpretación que propone el Secretario del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el solicitante ha de requerir también judicialmente el acceso al índice numerado del expediente, lo que le obliga, según el artículo 283 bis e).2 a interponer demanda bajo apercibimiento en el plazo de 20 días, y sin posibilidad, por tanto, de solicitar las categorías de documentos antes de la demanda. En definitiva, la solicitud del índice numerado antes de interponer la demanda por vía judicial (a lo que lleva dicha interpretación) impide al justiciable identificar con precisión las categorías de documentos contenidos en el expediente y, por tanto, lleva a una conclusión ilógica y manifiestamente contraria a la tutela del justiciable.

4. Con fecha 15 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la CNMC, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada de 1 de febrero de 2019, la CNMC reiteró los argumentos de su Resolución y manifestó, que:

(...)V.- Por lo que respecta al segundo argumento del reclamante en el que invoca la Sentencia del Tribunal General de 15 de diciembre de 2011, en el asunto T 437/08 CDC Hydrogene Peroxide, cabe señalar que no se trata de un caso equiparable al presente, por cuanto el mismo se refiere a la denegación de una solicitud de acceso a un índice de un expediente de la Comisión Europea, no de la autoridad española de competencia, y la denegación del acceso se basaba en el perjuicio que supondría para las actividades de investigación contemplada en el artículo 4, apartado 2. Tercer guión del Reglamento 1049/201, y en el presente caso, la denegación se fundamenta en la disposición adicional primera de la LTAIBG.

Adicionalmente, cabe señalar que el pronunciamiento del Tribunal de Justicia es anterior a la aprobación de la Directiva 2014/104/UE de la Unión Europea en materia de ejercicio de acciones de daños por infracciones del Derecho de la Competencia.

VI.-Por otra parte, en relación a la alegación relativa a que la CNMC ha acordado anteriormente el acceso al índice del expediente S/0316/10 Sobres de Papeles, en su resolución de 23 de julio de 2014 cabe señalar que la solicitud se realizó al amparo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y no de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no siguiéndose la tramitación prevista en dicha norma, y que en dicho momento, no se había aprobado el Real Decreto Ley 9/2017, de 26 de mayo, que modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil ("LEC") incorporando una regulación específica para el acceso a las fuentes de prueba en los procedimientos de reclamación de daños por infracción de las normas de competencia.

Finalmente, en cuanto a la afirmación de la reclamante de que la interpretación del Secretario del Consejo de la CNMC en su resolución lleva a una conclusión ilógica y manifiestamente contraria a la tutela del justiciable, esta Comisión entiende que el argumento debe ser rechazado. El cauce procesal específicamente previsto para acceder a documentos que sirven de prueba para preparar una demanda de daños tal y como se ha señalado se recoge en la Ley de Enjuiciamiento Civil. El juez es el órgano que está en mejor posición para valorar la pertinencia del acceso, la oportunidad de solicitarla a la CNMC, la

proporcionalidad del documento que se solicita y el tratamiento confidencial que en su caso deba darse a la documentación, por tanto en modo alguno vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, el hecho de que el acceso al índice del expediente sea decidido por el órgano competente para ello. Lo contrario supondría, que esta Comisión atentaría con el principio de legalidad (artículo 9 CE) y el sistema de fuentes establecido.

A la vista de todo lo expuesto, procede rechazar la reclamación presentada por Francisco Javier Pérez Fernández, significándose que la versión pública de la Resolución de la CNC dictada en el expediente S/0037/08 Compañías de Seguro Decenal de fecha 12 de noviembre de 2009, una vez depurada la confidencialidad, se encuentra publicada en la web de la CNMC en el siguiente enlace <https://www.cnmc.es/expedientes/s003708>, en la que se reflejan las actuaciones llevadas a cabo por la CNC, así como el detalle de los hechos probados con indicación del número de folio del expediente sobre los que se sustenta el resuelve de la resolución.

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](#)¹, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)², regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

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

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

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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

3. En el presente caso, la CNMC ha denegado el índice del expediente administrativo S/0037/88, en base a la Disposición Adicional Primera, apartado 2 de la LTAIBG según la cuál *“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”*; señalando que los artículos 283 bis a 283 bis k) de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducidos por el Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se trasponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores, regulan expresamente el acceso a las fuentes de prueba en procedimientos de reclamación de daños por infracción del derecho de la competencia.

En relación a la causa alegada, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, aprobó el [Criterio Interpretativo nº 8 de 2015](#)³ sobre la disposición adicional mencionada. En dicho criterio se indica, en resumen, lo siguiente:

“IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias.

En opinión del Consejo, 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. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

³ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.”

4. Teniendo en cuenta este criterio, procede analizar a continuación si la normativa alegada por la CNMC tiene regulado específicamente un derecho de acceso a la información.

Como consta en los antecedentes de hecho, el Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores, establece en la [Ley de Enjuiciamiento Civil una nueva Sección 1.ª bis⁴](#) («Del acceso a las fuentes de prueba en procedimientos de reclamación de daños por infracción de las normas de competencia») dentro del Capítulo V, del Título I, del Libro II, en la que se determinan, entre otros extremos, **los requisitos para solicitar del tribunal una medida de acceso a fuentes de prueba**, un elenco ejemplificativo de posibles medidas, así como la ejecución de éstas y las consecuencias de la obstrucción a su práctica, siempre moduladas por el principio de proporcionalidad, en los procedimientos por daños resultantes de la violación de las normas sobre competencia.

Estos nuevos artículos, 283 bis a) a k) eliminan los obstáculos derivados de la complejidad de estos litigios, en que las pruebas suelen estar fuera del alcance del perjudicado y dificultan el ejercicio de su derecho al resarcimiento, es decir, facilitan al perjudicado cumplir con su deber de probar, tanto sus daños y perjuicios, como la conducta causante. Algo que, a juicio de este Consejo de Transparencia, no guarda relación con el derecho de acceso a la información que recoge la LTAIBG. En efecto, a nuestro juicio no es un verdadero procedimiento de acceso a la información, por más que regule exhaustivamente el acceso a las fuentes de prueba en procedimientos de reclamación de daños por infracción del derecho de la competencia, por lo que, no puede considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

En definitiva, por los argumentos anteriores debe concluirse que no resulta de aplicación la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG al presente caso.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323&p=20190124&tn=1#s1-15>

5. Por otra parte, cabe señalar, que a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí es aplicable al presente supuesto el argumento expuesto en la Sentencia del Tribunal General de 15 de diciembre de 2011, en el asunto T 437/08 CDC Hydrogene Peroxide, cuando indica que *el índice es un mero inventario de documentos que, en el marco de una acción de daños y perjuicios ejercitada contra las sociedades en cuestión únicamente tiene, como tal, un valor probatorio relativo. Si bien es verdad que dicho inventario puede permitir a la demandante identificar los documentos que podrían resultarle útiles a efectos de la referida acción, no es menos cierto que la decisión de ordenar o no que se aporten esos documentos corresponde al juez competente para conocer de dicha acción.*

Esto último es lo que le corresponde al juez en virtud de la solicitud de exhibición de pruebas, pero no el determinar el derecho de acceso a un índice de un expediente administrativo que como su propio nombre indica es un documento sin ningún valor probatorio, en el que se va a recoger la relación de documentos numerados, pero solo su denominación para poder ser identificados (no su contenido), de los que alguno o algunos podrán ser objeto de la solicitud de exhibición de pruebas, momento en el que se podrá pronunciar, sobre la confidencialidad pretendida por la CNMC, el juez.

Es decir, entendemos que no corresponde en este momento valorar el acceso a información cuya naturaleza se considera confidencial, como parece que realiza la CNMC, sino que dicha confidencialidad deberá ser valorada por el Juez una vez que le sean solicitados los documentos pertinentes.

6. Por último, en relación con la alegación relativa a que cuando la CNMC acordó anteriormente el acceso al índice del expediente S/0316/10 (igual que lo que ahora se solicita), lo hizo al amparo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y no de la Ley 19/2013, así como que en ese momento no se había incorporando la regulación específica para el acceso a las fuentes de prueba, este Consejo de Transparencia tampoco está de acuerdo con la misma.

En primer lugar porque, como ya se ha puesto de manifiesto, la solicitud de exhibición de pruebas incorporada a la Ley de Enjuiciamiento Civil no se considera un verdadero procedimiento de acceso a la información, por lo que no puede cambiar la forma de actuar de la CNMC el hecho de que ahora sí exista.

Y en segundo lugar, porque el derecho de acceso a la información desarrollado por la LTAIBG viene a ampliar y a paliar las deficiencias de las que adolecían las regulaciones existentes, como el de la Ley 30/1992 (hoy sustituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), en el que no estaba

claro el objeto del derecho de acceso a la información o estaba limitado a los documentos contenidos en los procedimientos administrativos ya terminados, como señala el preámbulo de la LTAIBG.

En este sentido, cabe recordar que los Tribunales de Justicia se han pronunciado de forma reiterada acerca del carácter amplio con el que debe interpretarse el derecho de acceso a la información.

Así, la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015 razona lo siguiente:

"(...)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 sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015 se pronuncia en los siguientes términos:

"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".

Por su parte, la sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016 indica que

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar

a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

Finalmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 concluye que:

"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" (...)

7. Asimismo, cabe añadir que el enlace proporcionado por la CNMC, donde se puede consultar la versión pública de la Resolución de la CNC dictada en el expediente S/0037/08 Compañías de Seguro Decenal de fecha 12 de noviembre de 2009, una vez depurada la confidencialidad, no facilita a la Reclamante la información solicitada, ya que, como la propia CNMC indica se reflejan las actuaciones llevadas a cabo por la CNC, así como el detalle de los hechos probados con indicación del número de folio del expediente sobre los que se sustenta el resuelve de la resolución. No obstante, si bien es cierto versa sobre la misma cuestión, no recoge el índice con la totalidad de documentos incluidos en el expediente administrativo, hayan sustentado o no la resolución de la CNMC.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por ACCIONA INMOBILIARIA, S.L.U, con entrada el 21 de diciembre de 2018, contra la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC).

SEGUNDO: INSTAR a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC), a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a ACCIONA INMOBILIARIA, S.L.U la siguiente información:

- *Índice numerado del expediente administrativo S/0037/08 Compañías de Seguro Decenal.*

TERCERO: INSTAR a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC) a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁵, 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](#)⁶.

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](#)⁷.

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>