



Resolución: RDA063/2024

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM026/2023

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Consejería de Económica, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Información instalaciones aparatos elevadores.

Sentido de la resolución: Estimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 14 de octubre de 2022, Doña [REDACTED] solicita a la Comunidad de Madrid la siguiente información:

“Datos de las inscripciones en el Registro Industrial de la Comunidad de Madrid de instalaciones de aparatos elevadores solicitadas por la empresa instaladora KONE ELEVADORES, S.A en 2016, 2017 y 2018, conteniendo los datos de instalación preceptivos: número de registro, número de identificación, titular, ubicación y ámbito reglamentario y fecha de solicitud.”

SEGUNDO. El 7 de noviembre de 2022, la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid resuelve desestimar la solicitud presentada, denegando el acceso a la información por entender que al no estar justificada la finalidad por la que se piden los datos, actúan los límites económicos y



comerciales recogidos en el artículo 14 h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

TERCERO. El 4 de febrero de 2023, la interesada interpone una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad Madrid en la que solicita se le reconozca su derecho de acceso ya que la resolución de inadmisión de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de la Consejería de Hacienda, Economía y Empleo:

Primero: adolece de falta de motivación jurídica, ya que se le deniega la información sin fundamentar las razones por la que es aplicable el artículo 14 h) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo la alusión genérica a una norma, sin explicitar el razonamiento que implique su aplicación a los hechos concretos no constituye motivación suficiente y es causa de indefensión.

Segundo: alude a la falta de motivación de su solicitud de acceso, cuando el artículo 17.3 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece explícitamente que no es necesario motivar una solicitud de acceso y que la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.

Tercero: le falta la ponderación del interés público en el derecho de acceso tal y como exige el artículo 14.2 de la Ley 19/2013. En la presente resolución se omite el preceptivo test del daño a que hace referencia el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio interpretativo 1/2019 de 29 de septiembre, ya que existe un interés público claro en el derecho de acceso amparado en la Ley 21/1992, de Industria y el artículo 51.1 CE de regulación del ámbito, contenido y finalidad de los registros industriales.

Cuarto: infringe la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la jurisprudencia sobre la limitación del derecho constitucional de acceso a la información pública del artículo 105 b) CE



CUARTO. El 16 de abril de 2023, este Consejo, de conformidad con el artículo 48 de Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, admite a trámite la reclamación e inicia las actuaciones ante la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid a la que solicitan que le remita las correspondientes alegaciones y toda la información relacionada con el expediente.

QUINTO. El 10 de mayo de 2023, la Dirección General de Promoción, Económica e Industrial de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo insiste en su resolución y alega lo que sigue:

Primero: que no se ha producido el incumplimiento del artículo 17 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno porque la inadmisión de la solicitud no se funda en ese precepto sino en el artículo 20 de la citada Ley.

Segundo: que, de conformidad con el artículo 4.1 del Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria AEM 1 "Ascensores del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, aprobado por el Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre la puesta en servicio de los ascensores a que se refiere la ITC no necesita autorización de la Administración sino simplemente poner en conocimiento del órgano competente de la Comunidad, para que este le otorgue un número de identificación y registro del aparato: la ficha técnica de la instalación; la declaración CE de conformidad; la copia del contrato de conservación y cuando sea aplicable las actas de los ensayos relacionados con el control final. Por lo tanto, es el titular y no la empresa instaladora como tal la que solicita la inscripción y comunica la puesta en servicio.

Tercero: que no consta el que la reclamante ostente la condición de interesada para que, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 39/2015, de



Procedimiento Administrativo Común, pueda acceder a un expediente concreto de comunicación de puesta en servicio.

Cuarto: que en la ITC MIE-AEM 1 "ascensores", no se regula el contenido del registro de este tipo de aparatos por lo que habría que acudir al Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre del que emana la instrucción técnica de que las órganos competentes de las Comunidades Autónomas deben llevar un Registro de instalaciones por cada una de las ITC, en el que figuren los aparatos elevadores y de mantenimiento incluidos en el Reglamento, con los datos fundamentales de cada uno, inspecciones generales periódicas efectuadas e incidencias surgidas en su funcionamiento.

Al no estar definidos en ninguna norma lo que se entiende por datos fundamentales esta Dirección General ha entendido que debe estar el dato de la empresa que firma la declaración UE, que es la considerada como empresa instaladora del aparato, que no tiene por qué ser la empresa fabricante, aunque asume la responsabilidad de la fabricación, según la Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de ascensores y componentes de seguridad para ascensores.

Quinto: que el registro que menciona la citada ITC no es el Registro Integrado Industrial de carácter informativo y de ámbito estatal establecido por la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria al que alude la reclamante.

Sexto: que el registro de instaladores se crea con el objeto de dar a conocer a las Comunidades Autónomas qué aparatos se han instalado en su territorio y su localización, para controlar los y, en particular para las inspecciones periódicas ya que la competencia de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial es de control de la seguridad industrial. Por esta razón el registro no es público y la Dirección General no lo puede usar para un fin distinto para el que fue creado.

Séptimo: que por ello aun teniéndose los datos de los instaladores en aplicación del artículo 14.1 h) de la Ley 19/20113 de 9 de diciembre de



transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al hacerse la ponderación de los intereses afectados se considera que no existe un interés público en el acceso a la información solicitada por lo siguiente:

- Porque sólo se solicita información sobre una de las empresas que actúa en el sector.

- La divulgación de la información solicitada tampoco facilita la rendición de cuentas y la transparencia acerca de las decisiones tomadas por la Comunidad de Madrid, ya que la Comunidad no toma ningún tipo de decisión sobre la puesta en servicio de ascensores al tratarse de una comunicación.

- No permite que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de decisiones de la administración de la Comunidad que afecte a sus vidas, hasta el punto de que tal conocimiento les sirva para cuestionar dichas decisiones, ya que la administración no toma ningún tipo de decisión sobre la puesta a su servicio de ascensores al tratarse de una comunicación.

- No permite que la sociedad conozca información relevante desde el punto de vista de la seguridad pública puesto que el nombre de la empresa instaladora no es un dato relevante para la seguridad de la instalación. La seguridad de una instalación se garantiza mediante el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de seguridad industrial. En consecuencia, teniendo en cuenta los daños económicos y comerciales que se pueden cometer por suministrar esta información, se trata por tanto de una solicitud de información sesgada y dirigida que afecta claramente a la posición de mercado o procesos negociadores de naturaleza económica de la empresa, lo cual compromete los intereses económicos y comerciales de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS



PRIMERO. De conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley.

Tal disposición prevé en su apartado 1: *La resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.*

En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) atribuyen *al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de acceso a la información dictada por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.* Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano. Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por una Dirección General de una Consejería de la Comunidad de Madrid, por el artículo 2.1 de la LTPCM relativo a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, el órgano competente para resolver es el Pleno del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.



SEGUNDO. El artículo 30 de la LTPCM establece: *toda persona tiene derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.*

Es por ello por lo que es necesario acudir a la legislación básica del Estado para aplicar este derecho, porque como recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, el principio constitucional de "*acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*", *no sólo incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que exige "garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas."* Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de "*procedimiento administrativo común*" [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9). Por lo tanto, los artículos de la LTAIBG, reguladores de este derecho se han dictado "*legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del "procedimiento administrativo común" (art. 149.1.18 CE).*" (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ. 5).

Luego para resolver cualquier cuestión que se suscite en relación con el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid, además de a la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, habrá que acudir a los artículos 12 a 24 del capítulo III del Título Preliminar de la LTAIBG, que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y la disposición final octava de la LTAIBG, son legislación básica del Estado (salvo el apartado 2 del artículo 21).

En el presente caso, al tratarse de información sobre el registro de instalaciones de aparatos elevadores se hace necesario también acudir a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria; al Real Decreto 203/2016, de 20 de mayo, por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de ascensores y componentes de seguridad para ascensores,



de transposición al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de ascensores y componentes de seguridad para ascensores y, al Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria AEM 1 "Ascensores" del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre.

Pero además, conforme se desprende del Preámbulo de la LTPCM, en la interpretación de la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información, el Consejo de Transparencia y Participación, en todo caso, seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos y, en la interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Por ello en la presente resolución se acudirá, junto con la normativa antedicha, a la doctrina de los tribunales y a los criterios interpretativos dictados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos.

TERCERO. El Tribunal Supremo recuerda que *“el derecho de acceso a la información pública proviene del artículo 105 b) de la Constitución, con arreglo al cual: “la Ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”, que por la fuerza normativa de la Constitución es directamente aplicable. Pero además como derecho de tercera generación esta enraizado con el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva reestructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.” (...)* “Resulta, pues, evidente, que, en



aplicación directa de la norma constitucional este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (...) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho (STS de 14 de noviembre de 2000, RC-A núm. 4618/1996 y SAN 4391/2017, de 22 de noviembre de 2017, RC-A núm. 25/2017).

Por esta razón, el artículo 30 LTPCM dice que, *todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico*, y los artículos 34.1 y 40 de la LTPCM establecen que el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado, denegado o inadmitido mediante resolución motivada, en los supuestos previstos en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado.

En este sentido, el ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información se delimita de manera muy amplia en el artículo 5 LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG: *Se entiende por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.*

En función de lo anterior, el Tribunal Supremo recuerda que esta *delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos*



obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (STS de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Por lo tanto, ambas Leyes y la doctrina del Tribunal Supremo definen el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya exista, por cuanto debe estar en posesión del sujeto que recibe la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

En la Resolución analizada, la Dirección de General de Promoción Económica e Industrial de la Consejería de Economía, Hacienda y empleo no niega tener la información solicitada por la reclamante, pero considera que no cabe suministrarla porque compromete los intereses económicos y comerciales de la empresa afectada, y que por lo tanto se encuentra limitada por el apartado h) del artículo 14.1 LTAIBG.

A la vista de lo reclamado y de lo establecido en la resolución y en el escrito de alegaciones de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo es necesario averiguar si la información solicitada por la reclamante es información pública objeto del derecho de acceso o si, por el contrario, a la misma cabe aplicarla la causa señalada en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG.

Sin embargo, antes de entrar en el fondo del asunto o el ámbito objetivo se hace necesario aclarar si es necesario motivar tanto la solicitud de acceso a la información como la resolución de inadmisión de esa solicitud, pues tanto la Dirección General de Promoción Económica e Industrial como la reclamante en sus escritos de alegaciones se refieren a ello.

CUARTO. En la presente reclamación, dos de los alegatos de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial para denegar la información solicitada por la reclamante se basan en no haber motivado la solicitud de



derecho de acceso y no tener la reclamante la condición de interesada conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común.

1. Respecto a la motivación, alega la Dirección General de Promoción Económica e Industrial, que al no haberse motivado la solicitud podría la reclamante utilizar los datos suministrados para fines o intereses privados como *“hacer una campaña comercial o interesada en los aparatos afectados en la Comunidad de Madrid, que podría afectar gravemente a los contratos actuales que la empresa KONE ELEVADORES, S.A. tiene actualmente firmados.”*

Ahora bien, el artículo 38.4 LTPCM dice que el *solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.*

Y el Tribunal Supremo ha reiterado que al establecer el artículo 12 LTAIBG de forma tan genérica el derecho de acceso, *la Ley, está reconociendo que la titularidad del derecho de acceso corresponde a todas las personas, en términos muy similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009 y en términos también similares a los expresados en el artículo 105 b) CE que reconoce a los ciudadanos el acceso a los archivos y registros administrativos (STS 871/2022, de 10 de marzo de 2022, recurso de casación C-A núm. 148/2021. Ver también SSTS de 19 de noviembre 2020 RC-A núm. 4614/2019; 3870/2020 de 12 de noviembre de 2020, RC-A núm.: 5239/2019 y 574/201, de 25 de enero de 2021, Recurso de casación C-A núm.6387/2019).*

La regulación del derecho a la información pública se disciplina ... en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como hemos dicho en favor de las personas, no de



los interesados (STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm.4116/2020).

Este precepto, debe de ser completado con el artículo 17.3 LTAIBG, que de la misma forma que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública. Así, el artículo 4.1 del Convenio del Consejo de Europa dispone que "Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial" y, el artículo 17.3 de la LTAIBG establece que: "El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información.

Esto es, no cabe inadmitir una solicitud de acceso por la ausencia de motivación, sin perjuicio de que el exponer los motivos por los que se solicita una información éstos podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud." (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación CA núm.5239/2019).

"Como tampoco lo será el que la motivación sea por razones privadas, pues en el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven" (STS 2272/2022, de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm.4116/2020).

Partiendo de esta premisa, no se considera conforme a Derecho el alegato de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de denegar el acceso a la información reclamada por no motivarse la solicitud de acceso o por entender que el interés de la reclamante en la información solicitada es privado.

2. En relación con la necesidad de que la reclamante no ostente la condición de interesada.



- La Dirección General de Promoción Económica e Industrial entiende que el registro que la Comunidad de Madrid que contiene la información solicitada por la reclamante, no es un registro general como el Registro Integrado Industrial regulado en el título IV de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, porque al no estar regulado en ninguna norma, no es un registro de datos sino de expedientes, y al ser un registro administrativo de expedientes sólo los que ostentan la condición de interesados por el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común pueden acceder a él.

Ahora bien, el que la Ley 21/1992 sólo regule el Registro Integrado de ámbito nacional y no los registros autonómicos se debe a la distribución territorial que la Constitución exige de las competencias en materia de industria.

Como establece el Preámbulo de la Ley 21/1992 de Industria, la competencia exclusiva del Estado, en esta materia por el artículo 149.1 13ª CE se ciñe a las *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y, consecuentemente, al ser la actividad industrial una parte de la actividad económica, el Estado tiene competencia para determinar las bases y la coordinación referente a toda clase de industrias, lo que incluye el régimen de creación, instalación, ampliación, traslado o cese de actividades industriales.*

Además, puesto que este aspecto se relaciona con el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, el artículo 149.1.1. constituye una habilitación complementaria para que el Estado regule las condiciones básicas del ejercicio de la actividad industrial.”

Razón ésta por la que el artículo 26. 3.1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid añade que *“de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11ª y 13ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias: Industria,*



sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.”

Conforme a esta distribución constitucional de competencias, como alega la Dirección General de Promoción Económica e Industrial, el Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria AEM 1 "Ascensores" del Reglamento de aparatos de elevación y manutención aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, no regula nada acerca del contenido del registro de la las Comunidades Autónomas y el Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, del que emana dicha instrucción técnica sólo especifica en su artículo 23 que *“los órganos territoriales competentes de la Administración pública llevaran un registro de instalaciones por cada una de las ITC. En el que figuren los aparatos elevadores y de manutención incluidos en este reglamento, con los datos fundamentales de cada uno, inspecciones generales periódicas efectuadas e incidencias surgidas en su funcionamiento”*, sin especificar qué se entiende por datos fundamentales o el procedimiento a seguir.

Como la Comunidad de Madrid no ha aprobado ninguna norma que regule su registro en materia de industria, éste se rige por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común conforme a las bases que aparecen recogidas en la Ley 21/1992 de Industria y sus Reales Decretos de desarrollo.

En este sentido la legislación básica del Estado sólo exige la condición de interesado para comprobar el cumplimiento de los requisitos de seguridad. Así, el artículo 14.1 de la Ley 21/1992 de Industria dirá que: *“Las Administraciones Públicas competentes podrán comprobar en cualquier momento por sí mismas, contando con los medios y requisitos reglamentariamente exigidos, o a través de Organismos de Control, el cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad, de oficio o a*



instancia de parte interesada en casos de riesgo significativo para las personas, animales, bienes o medio ambiente.”

Como la información solicitada por la reclamante no es información relativa a estas comprobaciones, aun cuando lo reclamado obre en el mismo expediente administrativo, el que la reclamante no ostente la condición de interesada no debería suponer un obstáculo para acceder a la información reclamada.

- Por otro lado, aun cuando, como dice la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo se haya de acudir a la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común, y esta Ley en el artículo 4 se refiera a la necesidad de ostentar la condición de interesado, ello no quiere decir que no se pueda acceder a información del registro de industria de la Comunidad de Madrid sin tener un interés legítimo.

Si bien es cierto que el artículo 4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común exige la condición e interesado para participar en un procedimiento administrativo, este precepto se ve matizado por el el artículo 13 d) de esta misma norma que añade que, con independencia de esta condición, quienes *“de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, del derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.”*

Conforme a lo anterior, tampoco se considera conforme a Derecho el alegato de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de que la reclamante ha de ostentar la condición de interesada para acceder a la información solicitada pues la Ley 39/2015, no excluye la aplicación de las Leyes de Transparencia.



QUINTO. 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 LTAIBG como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1. LTAIBG.

Por esta razón, el artículo 20.2 de la LTAIBG dirá: *“Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2.”* Lo que se reitera en el artículo 40 LTPCM.

E incluso el artículo 81.3 b) LTPCM establece como infracción leve, *“la ausencia de motivación en la denegación de la información solicitada.”*

La reclamante en su escrito de alegaciones ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid dice que la Dirección General de Promoción Económica e Industrial no ha motivado su resolución de inadmisión pues, *“la alusión genérica a una norma, como es el artículo 14.1 h) LTAIBG, sin explicitar el razonamiento que integre la aplicación... no constituye motivación suficiente.”*

Si bien es cierto que la normativa de transparencia exige la motivación de las resoluciones de inadmisión, ningún precepto se refiere a cómo debe ser esta motivación o hasta donde ha de alcanzar. Aunque hubiere sido preferible que la Dirección General de Promoción Económica e Industrial hubiera motivado la resolución en los términos de las alegaciones presentadas ante el Consejo de Transparencia y Participación, al motivar la resolución de aplicación del apartado h) del artículo 14.1 de la LTAIBG en la ausencia de justificación de la solicitud de la reclamante y en que sólo se pide información de una empresa del sector lo que puede comprometer sus intereses económicos y comerciales, este Consejo considera cumplido el trámite legal de la motivación a que hacen referencia los artículos 20 y 40 de la LTAIBG.



QUINTA: El artículo 14.1 h) LTAIBG dice: *“El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: Los intereses económicos y comerciales.”*

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, relativo a la aplicación del artículo 14, número 1, apartado h) de la LTAIBG recuerda que, al igual que para el resto de las limitaciones establecidas en este artículo, como explicita el artículo 14.2, *“no basta con la probabilidad cierta de que, en caso de otorgamiento del acceso, se vaya a producir una lesión en el bien o interés protegido, sino que es necesario, además, que no concorra en el caso ningún interés superior que pueda justificar la concesión.”*

Además, cualquier innovación del artículo 14.1 *“tiene un doble condicionante y requiere la realización por el aplicador de dos exámenes sucesivos, los denominados por la doctrina especializada y el preámbulo de la Ley test del daño y test del interés. A través del primero se comprueba la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a información que se solicita y el perjuicio alegado. Mediante el segundo se comprueba si existe en el caso algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado.”*

Si se considera que el límite del artículo 14.1 h) LTAIBG puede resultar aplicable, debe entrar en juego primero, la correspondiente concreción a través del test del daño para determinar cuál es el perjuicio que se produce para la entidad afectada por la difusión de la información, que puede ser tanto el organismo que ha recibido la solicitud, como una entidad tercera que pueda verse implicada. Y, una vez, realizado este test, aplicar el test del interés público, esto es ponderar el peso de la aplicación del límite del artículo 14.1 h) LTAIBG frente al interés público existente en la divulgación de la información.

1. Respecto al test del daño.

El Tribunal Supremo ha dicho que la aplicación de la limitación del apartado h) del artículo 14.1 LTAIBG *“sólo opera cuando quien la invoca justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los*



intereses económicos y comerciales.” (STS 3530/2017, d 16 de octubre de 2017, recurso de casación C-A núm. 75/2017)

Para realizar el test del daño, recuerda el Criterio Interpretativo 1/2009 antes citado, que el sujeto responsable de atender una solicitud de información o reclamación debería identificar los intereses económicos y comerciales que se vean afectados; destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita; valorar en qué medida concreta proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales; y finalmente determinar el nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos y comerciales de la entidad presuntamente perjudicada.

Sin embargo, el problema que plantea este apartado del precepto es que la LTAIBG no contiene una definición de lo que se entiende por intereses comerciales e intereses económicos.

Para precisar el bien jurídico protegido el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha considerado que además del secreto empresarial, establecido en el artículo 1 de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secreto empresarial, de transposición de la Directiva 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, los conceptos “intereses económicos” e “intereses comerciales” se han de ampliar. El primero para toda aquella información que suponga *“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 el segundo para todas las conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en las materias relativas al ámbito de intercambio de mercancías o servicios en un ámbito del mercado.”*

La Dirección General de Promoción Económica e Industrial alega que, atendiendo a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, a la que también se acoge la reclamante, la competencia sobre los ascensores de la Comunidad de Madrid es de control de la seguridad industrial. A tal efecto se ha creado un



registro de los aparatos que se instalan en su territorio y su localización, para posteriormente posibilitar su control y, en particular las inspecciones periódicas. Por ello aun cuando se tengan los datos de los instaladores y de los ascensores instalados por las empresas, al solicitarse estos datos de una sola empresa se estaría comprometiendo sus intereses económicos y comerciales. Y por ello dirá:

“La dación de estos datos podría comprometer los intereses económicos y comerciales de la empresa KONE ELEVADORES S.A respecto a su posición en el mercado y clientes que se pueden ver comprometidos frente al resto de empresas del sector al otorgar información sólo de una empresa de todas las que actúan en el sector.

Se podría hacer una campaña comercial o interesada en dichos aparatos en la Comunidad de Madrid que podría afectar gravemente a los contratos actuales que la empresa KONE ELEVADORES, S.A tiene actualmente firmados.”

En conclusión, teniendo en cuenta el daños económico y comercial que se puede cometer con los datos de una única empresa de todas las que operan en el sector, se considera necesario argumentar razones de seguridad industrial en la solicitud.

Sin embargo, si como reconoce la Dirección General de Promoción Económica e Industrial la información solicitada por la reclamante coincide sustancialmente con la documentación que el artículo 4 del Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, por el que se aprueba la ITC AEM 1, aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, relativa a la que los instaladores deben comunicar a la Comunidad de Madrid para poner en servicio un ascensor, se hace muy difícil identificar cuáles son estos intereses económicos comerciales afectados por tres razones.

La primera, porque la legislación básica y sus reglamentos de desarrollo, al regular los sujetos intervinientes o necesarios para poner en funcionamiento servicio un aparato elevador sólo exige la confidencialidad a



los organismos de control notificados. Así, el Real Decreto 203/2016, de 20 de mayo, por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de ascensores y componentes de seguridad para ascensores, que regula en el Capítulo II las obligaciones de los agentes económicos, como son los instaladores, fabricantes, representantes autorizados, importadores, y distribuidores y demás; y en el Capítulo III la conformidad de los ascensores y componentes de seguridad para ascensores, sólo exige, en el artículo 23 k), el deber de confidencialidad a los organismos de control notificados y en concreto, dentro de este organismo a los profesionales de los mismos, al decir: *“El personal del organismo deberá observar el secreto profesional acerca de toda la información recabada en el marco de sus tareas, con arreglo a los anexos IV a XII, salvo con respecto a las autoridades competentes y deberá proteger los derechos de propiedad.”* Si la norma hubiera querido que la información manejada por los instaladores fuera confidencial o sometida a la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secreto empresarial, lo hubiera especificado como hace con los organismos de control notificados.

Por el motivo anterior, no puede entenderse que el deber de confidencialidad de la información del registro en materia de industria de la Comunidad de Madrid se extienda a todo aquello que, como dice la Dirección General de Promoción Económica e Industrial no aparezca en el Registro público Integrado de Industria a que hacen referencia los artículos 21 y 22 de la Ley 21/1992, de 16 de julio.

Pues, además del argumento anterior, como ha reiterado el Tribunal Supremo las Administraciones públicas tienen obligación de cumplir no sólo con sus obligaciones de publicidad activa sino también con la pasiva o el derecho de acceso a la información, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley de transparencia lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública. (STS 483/2022, de 7 de febrero de 2022, recurso de casación C-A núm. 6829/2020).



El considerar que en materia de seguridad industrial sólo es publica la información del Registro Integrado de Industria sería tanto como negar el derecho de acceso a la información industrial para todo aquello que no sea objeto de publicidad. La confidencialidad de la información sobre esta materia únicamente podrá extenderse a aquellos documentos que tengan una difusión restringida porque así lo exigen las leyes de industria o sus normas de desarrollo.

Al no recoger en ninguno de sus preceptos Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria ni los Reales Decretos de desarrollo que la información solicitada por la reclamante sea confidencial no se considera conforme a Derecho el alegato de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de que la reclamante sólo puede acceder a la información que aparece en el Registro Integrado de Industria.

La segunda, porque la mayor parte de información a que hace referencia el artículo 4 del Real Decreto 88/2013 (La ficha técnica de la instalación, la declaración CE de conformidad, la copia del contrato de conservación, y en su caso, las actas de los ensayos relacionadas con el control final) y que está inscrita en el Registro de la Comunidad con un número de identificación y registro del aparato, está a disposición de los usuarios de estos aparatos o de otros órganos tanto de la Administración como del sector de los ascensores.

Así el artículo 7 del Real Decreto 203/2016, de 20 de mayo, por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de ascensores y componentes de seguridad para los ascensores, tras establecer que los instaladores son los encargados de elaborar la documentación técnica requerida y velar por que se lleve a cabo el correspondiente procedimiento de evaluación de conformidad cuando mediante ese procedimiento se haya demostrado que un ascenso cumple los requisitos esencial de salud y seguridad aplicables, añade que estos instaladores además de comunicar a las Administraciones públicas la puesta en servicio de un ascensor, ellos o el titular, deberán también:



“-asegurar que la declaración UE de conformidad formulada acompaña al ascensor y colocarán el marcado CE,

- conservar la documentación técnica, la declaración UE de conformidad y, si procede, las aprobaciones emitidas durante diez años después de la introducción del ascensor en el mercado.

- garantizar que los ascensores llevan un número de tipo, lote o serie o cualquier otro elemento que permita su identificación.

- indicar en el ascensor su nombre, su nombre comercial registrado o marca registrada y su dirección postal de contacto. La dirección indicará un único lugar en el que pueda contactarse con el instalador. Los datos de contacto figurarán al menos en castellano.

- garantizar que el ascensor vaya acompañado de las instrucciones a las que se refiere el apartado 6.2 del anexo I, al menos en castellano.

- adoptar inmediatamente las medidas correctoras necesarias para que sea conforme, cuando consideren o tengan motivos para pensar que un ascensor que han introducido en el mercado no es conforme con el presente real decreto adoptar inmediatamente las medidas correctoras necesarias para que sea conforme.

- facilitar toda la información y documentación necesarias, en papel o formato electrónico, para demostrar la conformidad del ascensor con el presente real decreto, al menos en castellano. A requerimiento motivado del órgano competente en materia de industria de la correspondiente Comunidad Autónoma del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, los instaladores facilitar toda la información y documentación necesarias, en papel o formato electrónico, para demostrar la conformidad del ascensor con el presente real decreto, al menos en castellano.

- cooperar en cualquier acción destinada a eliminar los riesgos que presenten los ascensores que han introducido en el mercado.”

Si, se encuentra al alcance de los usuarios de los aparatos elevadores, porque los aparatos elevadores deben llevarlo, el número de tipo, lote o serie o



cualquier otro elemento que permita su identificación, el marcado CE, el nombre, nombre comercial registrado o marca registrada y dirección postal de contacto del instalador, no se entiende bien porqué esta información no puede ser suministrada a la reclamante.

Es más, aun cuando la reclamante estuviera solicitando las instrucciones técnicas éstas no entrarían dentro del concepto de secreto económico o comercial, porque la información manejada por los instaladores no entraría dentro de lo estipulado en el artículo 1 de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secreto empresarial, como ya se ha explicado.

Y, la tercera porque, tal y como aclara el artículo 4 del Real Decreto 88/2013 y recuerda la Dirección General de Promoción Económica e Industrial, *“la puesta en servicio de los ascensores a que se refiere esta ITC, en ningún caso necesitará autorización previa de la Administración sólo se ha de comunicar por el titular –o por cuenta del mismo– al órgano competente de la Comunidad Autónoma, y en el momento de la recepción de la comunicación, el órgano competente otorgará un número de identificación y registro al aparato.”*

Si la reclamante entre otras informaciones está solicitando *“el número de registro, el número de identificación”* y la fecha de solicitud que ha de coincidir con al de inscripción en el registro, porque la Administración de la Comunidad de Madrid no autoriza, no se entiende muy bien cómo se pueden comprometer los intereses económicos o comerciales de la empresa afectada.

Por estos argumentos este Consejo considera que la Dirección General de Promoción Económica e Industrial no identifica cuales son los intereses comerciales o económicos que al suministrar la información a la reclamante podrían suponer un perjuicio para la empresa afectada por la reclamación.

2. Respecto al cumplimiento del test del daño o del interés público en la divulgación de la información.

La Comunidad de Madrid, tal y como se desprende del artículo del 26.3.1.3 del Estatuto de Autonomía tiene en materia de industria la competencia de seguridad conforme a las bases dictadas por el Estado. La decisión de cómo se va a ejecutar esta competencia es crucial, pues permite que los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les



afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones en el ámbito de la seguridad industrial.

Sin embargo, la Dirección General de Promoción Económica e Industrial alega que la solicitud de información de la reclamante no es de interés público, por entender que al solicitar los datos de las comunicaciones que no autoriza a una sola empresa instaladora no puede afectar a un tema importante que concierna a la sociedad, no se fiscaliza a la administración porque la administración no toma ningún tipo de decisión sobre la puesta en servicio de los ascensores, y no se consideran datos relevantes para la seguridad de la instalación.

Sin embargo, el artículo 1 del Real Decreto 203/2016, de 20 de mayo, por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de ascensores y componentes de seguridad para ascensores, dice que: *Constituye el objeto de este real decreto el establecimiento de los requisitos esenciales de seguridad exigibles a los ascensores que se pongan en servicio de forma permanente en edificios o construcciones y a los componentes de seguridad para ascensores que se introduzcan en el mercado, con el fin de garantizar un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad de las personas, así como de protección de los animales domésticos y de los bienes. A efectos de la demostración del cumplimiento de los citados requisitos esenciales de seguridad, se establecen distintos mecanismos de evaluación de la conformidad.* Lo que se reitera en el artículo 1 del Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria AEM 1 "Ascensores" del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre.

Si, a ello se le añade que el artículo 23 del Real Decreto 2291/1985 establece que *los órganos territoriales competentes de la Administración pública deberán incluir en el Registro de instalaciones por cada una de las ITC, entre otros, los datos fundamentales de cada uno, y que la Comunidad de Madrid considera que las comunicaciones del artículo 4 del Real Decreto 88/2013, son "datos fundamentales" que deben figurar en su Registro porque*



se refieren a la documentación necesaria para poner en servicio un ascensor, no se entiende el alegato de la Dirección General de que lo solicitado por la reclamante, que es sustancialmente el contenido del artículo 4 citado, carece de importancia, o no permita que la sociedad conozca información relevante desde el punto de vista de la seguridad de una instalación, por el mero hecho de que sean comunicaciones, máxime cuando uno de los argumentos alegados por la Dirección General para denegar la información solicitada es que esta información forma parte de un expediente administrativo relativo a la seguridad industrial.

Por otro lado, tampoco se comparte el argumento de que el solicitar información de una sola empresa del sector suponga una solicitud de información sesgada que carezca de relevancia desde el punto de vista de la seguridad industrial pues, la finalidad de interés público que persigue una solicitud de derecho de acceso a la información pública no se puede medir por su afectación a una sola empresa sino por la naturaleza jurídica o el carácter público o privado de la información solicitada. Por ello dirá el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que *“no basta que un documento se refiera a una actividad o un interés comercial, sino que la institución de que se trate deberá también explicar en qué modo el acceso a ese documento podría perjudicar de manera concreta y efectiva a un interés previsto. De este modo, para aplicar la confidencialidad resulta necesario demostrar que los documentos controvertidos contienen elementos que pueden, con su divulgación, perjudicar a los intereses comerciales de una persona jurídica.”*

Si la Comunidad de Madrid considera que divulgando la misma información de todas las empresas instaladoras del sector no se perjudicarían los intereses económicos o comerciales de la empresa solicitada por la reclamante no concurre, tal y como dice el artículo 14.2 LTAIBG de forma indubitada la posibilidad real, que no hipotética, y concreta de producirse un perjuicio de la empresa afectada respecto de su posición en el mercado pues, la dación de la misma información de todas las empresas del sector no impediría a la reclamante el usar los datos de la empresa solicitada para una



finalidad o interés privado como alegada la Dirección General de Promoción Económica e Industrial.

Por ello no se consideran conforme a Derecho las alegaciones de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de que no existe un interés público en el acceso a la información solicitada por afectar ésta a comunicaciones que no autorizaciones y sólo de una empresa del sector.

RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos y de acuerdo como del informe elaborado por los servicios jurídicos de la Asamblea, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,

PRIMERO. Estimar la Reclamación con número de expediente RDACTPCM026/2023 presentada en fecha 6 de febrero de 2023, por Doña [REDACTED], por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO. Instar al Consejería de Económica, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid a que en el plazo de 20 días hábiles entregue al reclamante la información solicitada relativa a la *datos de las inscripciones en el Registro Industrial de la Comunidad de Madrid de instalaciones de aparatos elevadores solicitadas por la empresa instaladora KONE ELEVADORES, S.A en 2016, 2017 y 2018, conteniendo los datos de instalación preceptivos: número de registro, número de identificación, titular, ubicación y ámbito reglamentario y fecha de solicitud*, siempre que esa información exista y, de no existir, se le informe sobre tal inexistencia, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.



De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados establecidos en dicha norma. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.