



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-026982

N/REF: R/0560/2018 (100-001520)

FECHA: 14 de diciembre 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 presentada por [REDACTED], con entrada el 26 de septiembre de 2018, el 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 la sociedad INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE S.M.E. M.P., S.A. (INECO), adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, con fecha 31 de julio de 2018 y 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 información:

*Para los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018:*

*- Referencia y contenido de los pliegos de todos los contratos de asistencia y/o defensa jurídica adjudicados al Despacho Garrigues por la empresa pública Ingeniería y Economía del Transporte S.A. (INECO) adscrita al Ministerio de Fomento y participada el 100% por entidades públicas, junto con sus posibles ampliaciones y modificados realizados.*

*- Información del régimen de adjudicación realizado: Si se licitaron públicamente y en un régimen de competencia los precitados contratos (y sus posibles modificaciones o ampliaciones) o si fueron adjudicados directamente.*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



- Pagos totales realizados al Despacho Garrigues por la empresa INECO para cada uno de los años reseñados y a su vez desglosado por procedimientos judiciales en los que hayan participado.

- Seguimiento del éxito o fracaso de los procedimientos judiciales seguidos por el Despacho Garrigues por parte de la empresa INECO.

- Acreditación si en todos y cada uno de los procesos judiciales que el orden social (laboral) ha estado inmerso INECO ha participado el Despacho Garrigues y en caso de que no sea así cuáles son los criterios que se han seguido por esta empresa pública para no utilizar a sus propios abogados y o representantes sujetos a nómina.

2. En respuesta a su escrito, INECO dictó Resolución, de 3 de septiembre de 2018, estimando parcialmente la solicitud de información de [REDACTED], en base a los siguientes fundamentos:

*(...)TERCERO. – En relación a la solicitud de información relativa a la referencia y contenido de los pliegos de todos los contratos de asistencia y/o defensa jurídica adjudicados al Despacho Garrigues por la empresa pública INECO adscrita al Ministerio de Fomento y participada el 100 % por entidades públicas, junto con sus posibles ampliaciones y modificados realizados, así como de información del régimen de adjudicación realizado, hemos de informar que:*

*INECO, mediante el procedimiento de licitación abierto y en aplicación de sus normas internas de contratación, vigentes a la fecha de publicación, procedió a la publicación, en fecha 25 de febrero de 2015, tanto en la Plataforma de Contratación del Estado, como en el perfil del contratante, del Pliego de Condiciones Particulares del “servicio para la contratación de asistencia jurídica laboral” (expediente 20150225-00148). Una vez finalizado el concurso la empresa cuya oferta obtuvo la mejor valoración técnico-económica fue el Despacho J&A Garrigues, S.L.P., razón por lo cual, la mesa de contratación propuso su adjudicación al órgano de contratación, formalizándose la misma mediante el correspondiente contrato por un plazo de un año.*

*A la finalización del contrato, y dado que tanto en el pliego de condiciones particulares, como en el contrato se contemplaba la posibilidad de prorrogar el contrato en iguales o mejores condiciones para INECO, se acordó prorrogar el contrato desde el 14-04-2016, hasta el 14-04-2017, con número de expediente 20160303-00160.*

*Posteriormente, y previamente a la finalización del contrato se volvió a licitar, mediante el procedimiento de licitación abierto y en aplicación de las normas internas de contratación de INECO vigentes, publicándose, en fecha 6 de febrero de 2017, tanto en la Plataforma de Contratación del Estado, como en el perfil del contratante, del Pliego de Condiciones Particulares del “servicio para*



la contratación de asistencia jurídica laboral” (Expediente 20170206-00064). Una vez finalizado el concurso la empresa cuya oferta obtuvo la mejor valoración técnico-económica fue, de nuevo, el Despacho J&A Garrigues, S.L.P., razón por lo cual, la mesa de contratación propuso su adjudicación al órgano de contratación, formalizándose la misma mediante el correspondiente contrato por un plazo 2 años y 8 meses, estando por tanto actualmente vigente el citado contrato.

Según se ha acreditado, todos los contratos fueron adjudicados al Despacho J&A Garrigues, S.L.P., conforme al procedimiento previsto en las condiciones particulares y en las Normas Internas de Contratación de INECO, mediante un procedimiento abierto a todos los licitadores interesados y cuya adjudicación recayó en la oferta mejor valorada y con mejor puntuación técnica y económica. El procedimiento respetó en todo momento las garantías y requisitos previstos en las normas internas de contratación.

Se acompañan los pliegos de condiciones particulares para la contratación de asistencia jurídica en el ámbito laboral correspondientes a los años 2015 (**Anejo I**), y 2017 (**Anejo II**).

En relación a la solicitud de información correspondiente al año 2014, le informamos que el Despacho J&A Garrigues, S.L.P. no prestó ningún servicio a INECO en dicho año.

**CUARTO.** – En relación con la solicitud efectuada por [REDACTED] relativa a los pagos totales realizados al Despacho Garrigues por la empresa INECO para cada uno de los años reseñados y a su vez desglosado por procedimientos judiciales en los que hayan participado, adjuntamos a la presente resolución, como **Anejo III**, la relación de pagos totales referentes a la adjudicación de los expedientes relativos a la asistencia jurídica en el ámbito laboral al Despacho J&A Garrigues, S.L.P..

Respecto al desglose de pagos por procedimientos judiciales en los que hayan participado Despacho J&A Garrigues, S.L.P., el mismo incluye información relativa a datos personales de personas, así como autos de los Juzgados de lo Social, datos que permitirían la identificación de los demandantes, lo cual supone una vulneración del **Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.**

Asimismo, resulta de aplicación el artículo 15 de la ley de Transparencia y Buen Gobierno, ya que la información solicitada contiene datos especialmente protegidos por el **Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016**, y únicamente se podrían facilitar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito de las partes personadas en los procedimientos.



**QUINTO.** – *En relación con la solicitud de información sobre el seguimiento del éxito o fracaso de los procedimientos judiciales, seguidos por el Despacho Garrigues en representación de la empresa INECO, le informamos que la tasa de éxito de los procedimientos judiciales seguidos por Despacho J&A Garrigues, S.L.P. asciende al 92,22 %.*

**SEXTO.** - *En relación con la solicitud de acreditación de si en todos y cada uno de los procesos judiciales que, en el orden social ha estado inmerso INECO, ha participado el Despacho Garrigues y en caso de que no sea así cuáles son los criterios que se han seguido por esta empresa pública para no utilizar a sus propios abogados y o representantes sujetos a nómina.*

*En respuesta a la cuestión, debe señalarse que, tal y como se acredita en los diferentes Pliegos de Condiciones correspondiente a las licitaciones descritas en el fundamento jurídico cuarto de la presente Resolución, debido a la propia organización y distribución interna de los recursos materiales y humanos de la compañía para atender a los procesos y tareas necesarias para llevar a cabo la actividad empresarial, la representación letrada de INECO en el orden jurisdiccional social se encuentra externalizada, de manera que la empresa adjudicataria es la responsable de la representación de INECO en procedimientos en el ámbito laboral.*

3. A la vista de la contestación recibida, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con entrada el 26 de septiembre de 2018, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

*(...) INECO facilita importes totales anuales de los pagos realizados al Despacho Garrigues sin que aparezca desglose alguno de los procedimientos judiciales laborales en los que ha participado.*

*Bien podrían ser pagos realizados por la participación en un solo procedimiento o bien, tratarse del pago por su participación en cien. Tampoco se pueden saber si los pagos se realizan en función de la supuesta complejidad del asunto encomendado o siguiendo directamente criterios arbitrarios proscritos por la Constitución Española.*

*En consecuencia, la restricción en el acceso a esa información impide evaluar el uso de fondos públicos destinados a una entidad privada y, correlativamente, comprobar cuál ha sido el porcentaje de éxito del Despacho Garrigues que, en otro punto de la resolución, se cifra en un 92,22%, índice que el reclamante aventura que es completamente incierto.*

*(...) La respuesta de INECO se calificaba por el aquí recurrente de FALACIA al establecer una correlación necesaria entre “conocimiento del número identificativo del proceso judicial” y “conocimiento de los datos personales (personas físicas) de los demandantes y/o partes personadas” e*





*indirectamente, se puede inferir que la misma INECO reprocha al Consejo de Transparencia e incluso al mismo Consejo General de Poder Judicial la publicación de resoluciones judiciales con su número de procedimiento.*

*Por ejemplo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno publica la precitada Sentencia (con su número de procedimiento) donde se oculta la identidad del reclamante.*

*[http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2017/69\\_MHFP\\_3.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/69_MHFP_3.html)*

*(...) El aquí recurrente ha solicitado los números de procedimiento de los procesos judiciales que en materia laboral ha participado el Despacho Garrigues en representación de INECO, ese dato no supone el conocimiento de los datos personales (personas físicas) de los demandantes y/o partes personadas.*

*La Ley Reguladora de la Jurisdicción Social en su artículo 47 sólo permite el acceso a las actuaciones judiciales por los interesados que acrediten un interés legítimo siendo muy restrictiva la aplicación de este artículo. A este respecto, se propone como medio de prueba para la resolución de este recurso la solicitud de informe al Consejo General del Poder Judicial sobre el acceso indiscriminado por particulares a los autos judiciales.*

*A mayor abundamiento, en el Sitio Web del Poder Judicial, en su buscador de jurisprudencia se hace la siguiente prevención legal:*

*<http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>*

*“Aviso legal*

*Las resoluciones que componen esta base de datos se difunden a efectos de conocimiento y consulta de los criterios de decisión de los Tribunales, en cumplimiento de la competencia otorgada al Consejo General del Poder Judicial por el art. 560.1.10º de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

*El usuario de la base de datos podrá consultar los documentos siempre que lo haga para su uso particular.*

*No está permitida la utilización de la base de datos para usos comerciales, ni la descarga masiva de información. La reutilización de esta información para la elaboración de bases de datos o con fines comerciales debe seguir el procedimiento y las condiciones establecidas por el CGPJ a través de su Centro de Documentación Judicial.*

*Cualquier actuación que contravenga las indicaciones anteriores podrá dar lugar a la adopción de las medidas legales que procedan.”*

*Por poner un ejemplo, realizando una búsqueda del procedimiento laboral en el que es parte INECO, representado por el Despacho Garrigues de un recurso entablado en el año 2015 (nº de recurso 751/2015) y resuelto por el Tribunal*



Superior de Justicia de Madrid, en el primer folio de la sentencia se codifica el nombre del recurrente como "Carlos Alberto".

Ese tal [REDACTED] se corresponde con el aquí recurrente que ganó el procedimiento al Despacho Garrigues que a lo mejor consideró incluido dentro de su índice de éxito la resolución de un Juzgado inferior que fue posteriormente corregida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y confirmada por el Tribunal Supremo.

En mérito de lo anterior, SOLICITA que se tenga por interpuesto RECURSO contra la resolución de INECO adjuntada y se ordene a esta empresa pública a que me facilite la información desglosada de los procedimientos laborales en los que ha participado el Despacho Garrigues en representación de esta empresa pública para los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

4. El 1 de octubre de 2018, este Consejo de Transparencia procedió a remitir la documentación obrante en el expediente a la empresa INECO, para que se formularan las alegaciones que considerase oportunas. Con fecha el 25 de octubre de 2018, la sociedad INECO remitió escrito de alegaciones, en el que manifestaba lo siguiente:

*PRIMERA: (...) En atención a la fundamentación jurídica esgrimida por el [REDACTED], debe indicarse que los servicios de asistencia jurídica en el ámbito laboral incluyen asistencia tanto en la representación y defensa jurídica de INECO, así como en materia de asesoramiento jurídico laboral recurrente, de conformidad con los pliegos de adjudicación que ya fueron aportados por esta sociedad en la respuesta efectuada por INECO en fecha 3 de septiembre de 2018, a la reclamación presentada por [REDACTED], de 3 de agosto de 2018. Por tanto, el alcance de las actuaciones del Despacho J&A Garrigues, S.L.P., como adjudicatario del servicio, se circunscribe a procedimientos judiciales con un importe tasado para cada uno de ellos, así como un importe tasado por el asesoramiento laboral recurrente.*

*No obstante lo anterior, siendo la presente reclamación relativa a la aclaración del número de procedimientos en los que ha intervenido el Despacho J&A Garrigues, S.L.P., procedemos a clarificar los pagos realizaros a Despacho J&A Garrigues, S.L.P., de acuerdo con la oferta adjudicada al citado despacho:*

*I. En relación a los años 2015 y 2016, cuya adjudicación fue en virtud del Expediente 20150225-00148, debe indicarse que la facturación de cada procedimiento judicial ascendía a un total de 2.100€, siendo que el importe mensual por el asesoramiento laboral se cifra en 2.500 € y la facturación por la asistencia a actos de conciliación de 150 € sin perjuicio de los importes que se pudieran abonar motivados en los gastos incurridos.*



II. En relación a los años 2017 y 2018, cuya adjudicación fue en virtud del Expediente 20170206-00064, debe indicarse que la facturación de cada procedimiento judicial ascendía a un total de 2.050€, siendo que el importe mensual por el asesoramiento laboral se cifra en 2.500 € y la facturación por la asistencia a actos de conciliación de 150 € sin perjuicio de los importes que se pudieran abonar motivados en los gastos incurridos.

Asimismo, el recurrente mantiene en su reclamación que "La respuesta de INECO se calificaba por el aquí recurrente de FALACIA al establecer una correlación necesaria entre correlación necesaria entre "conocimiento del número identificativo del proceso judicial" y conocimiento de los datos personales (personas físicas) de los demandantes y/o partes personadas" e indirectamente, se puede inferir que la misma INECO reprocha al Consejo de Transparencia e incluso al mismo Consejo General del Poder Judicial/a publicación de resoluciones judiciales con su número de procedimiento. "

En este sentido, conviene indicar que el propio [REDACTED], entre sus argumentaciones, cita el artículo 47<sup>a</sup> Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social relativo a la custodia del expediente y acceso al mismo, donde textualmente se indica que "I. Los autos permanecerán en la oficina judicial bajo la custodia del secretario, donde podrán ser examinados por los interesados que acrediten interés legítimo, a quienes deberán entregárseles testimonios, certificaciones o copias simples cuando lo soliciten, todo ello en los soportes y con los medios técnicos de los que se disponga."

Es por lo dispuesto con anterioridad que, de conformidad con la propia argumentación utilizada de contrario, la citada Ley 36/2011, dispone con claridad que para el acceso a un expediente judicial debe acreditarse un interés legítimo, cuestión que, el [REDACTED] no puede advenir en la reclamación interpuesta. Del mismo modo, INECO mantiene que los procedimientos incluyen datos de carácter personal, cuya divulgación vulneraría el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

No obstante lo anterior, con los datos económicos citados en el presente escrito, y siendo los mismos únicos por procedimiento, se entiende absolutamente cumplida la solicitud realizada por el [REDACTED].

**SEGUNDA.-** Además de lo anterior, es preciso tener en cuenta que [REDACTED] tiene actualmente un procedimiento judicial pendiente de resolución frente a INECO, de tal manera que resulta de aplicación el apartado f) del artículo 14 de la LTAIPBG, en virtud del cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un **perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos**



### **judiciales y la tutela judicial efectiva.**

5. Con fecha 30 de octubre de 2018, este Consejo de Transparencia procedió a dar trámite de audiencia del expediente a [REDACTED], en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para que presentase las alegaciones que estimase convenientes. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 6 de noviembre de 2018, y en ellas se indicaba lo siguiente:

***PRIMERO.-** (...) Conforme a la doctrina de los actos propios, es INECO la que abre el debate sobre una tasa de éxito que el aquí reclamante **considera falsa y la única forma de rebatir esta cifra y cuestionar el uso que se da a los fondos públicos**, es acceder a la base de datos del poder judicial con el oportuno número de procedimiento judicial y comprobar cuál fue el resultado.*

*Es innecesario referir las múltiples sentencias -orden penal y contencioso administrativo- que se pronuncia sobre la exigencia de un control sobre la EJECUCIÓN de los contratos encomendados por la Administración Pública y empresas públicas vinculadas.*

*2) Continúa la representación de INECO manipulando las palabras del aquí reclamante y el sentido que ha de darse al art. 47 de la L.R.J.S. para, posteriormente referirse de nuevo a la normativa de protección de datos.*

*Reitero, conocer el número de proceso de judicial permite el acceso a la base pública de datos del poder judicial en los términos contemplados en la misma, con datos personales de las partes completamente disociados (conforme establece la Agencia Española de Protección de Datos y la normativa relativa a tratamiento de datos personales) y, en definitiva, a **UNICA y EXCLUSIVAMENTE el acceso a resoluciones judiciales**. Cuando se citaba el art. 47 L.R.J.S. se debía inferir que nadie que no sea el interesado puede acceder a un expediente judicial aunque conozca el número de procedimiento.*

*En definitiva, número de procedimiento judicial, resolución judicial (autos y sentencias) y expediente judicial (autos) son términos no equivalentes y por tanto, que INECO facilite al aquí reclamante el desglose de los procedimientos judiciales en los que ha participado el Despacho Garrigues no supone vulneración alguna en materia de datos personales ya que en las resoluciones judiciales los datos de las personas físicas están disociados (y se aportó un ejemplo junto con la reclamación).*

***SEGUNDO.-** El aquí reclamante se opone a que a la aplicación del art. 14 LTAIPBG suponga la censura de la información solicitada y ello porque no se dice por INECO qué perjuicio puede causarle en un hipotético procedimiento judicial (cuyo objeto tampoco identifica) el conocimiento por mi parte de la información requerida, **correspondiéndole el onus probandi a la empresa pública que utiliza fondos públicos para pagar a un tercero ajeno al sector***





**público. Precisamente, mi conocimiento de tal información me permitirá como ciudadano español investigar y determinar la corrección del uso que se da a los fondos públicos por parte de INECO en beneficio de una determinada mercantil y si ello vulnera incluso normativa europea en materia de competencia al emplearse una cifra de éxito que falsea el mercado.**

*No se me ocurre de qué forma que el aquí reclamante conozca el desglose con el número de procedimiento judicial en el que ha participado el Despacho Garrigues en representación de INECO, pueda causarle un perjuicio que afecte a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.  
(...)*

## 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 se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, 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. Con carácter previo, cabe señalar que el artículo 2 de la norma, que recoge su ámbito subjetivo de aplicación, prevé que la Ley se aplicará a:

*g) 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.*

INECO, por su parte, es una sociedad mercantil estatal dependiente del Ministerio de Fomento a través de sus accionistas: ADIF, ADIF alta velocidad, RENFE y ENAIRE, por lo que le es de aplicación lo dispuesto en la LTAIBG, tanto en lo relativo a las obligaciones de publicidad activa como en el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información.

4. En cuanto al fondo del asunto, INECO ha proporcionado al interesado toda la información solicitada, a excepción, según el propio Reclamante, de *la información*



*desglosada de los procedimientos laborales en los que ha participado el Despacho Garrigues en representación de esta empresa pública para los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.*

No obstante, no es menos cierto que en su escrito de alegaciones ha especificado, en virtud de los contratos firmados, las cuantías fijas que abona por procedimiento judicial, asesoramiento laboral por mes y asistencia a actos de conciliación, considerando que así cumple con la solicitud del interesado. Así las cosas, entendemos que el solicitante dispone, como consecuencia de la respuesta inicialmente proporcionada por INECO así como el detalle proporcionado en respuesta a la solicitud de alegaciones realizada con ocasión de la tramitación de la presente reclamación el detalle, por procedimiento judicial, del coste abonado al despacho contratado a estos efectos.

En este sentido, entendemos que la cifra de números de procedimientos judiciales también puede ser fácilmente obtenida si se realiza la división del coste total de los procedimientos judiciales por el importe fijado para cada uno de ellos que, como indicamos, ha sido proporcionado en vía de reclamación.

Sentado lo anterior, entendemos que proporcionar información adicional sobre los procedimientos, que, entendemos, no se encuentra amparada por los términos en los que se realizó la solicitud, pudiera implicar el acceso a información personal relativa, por ejemplo a la afiliación sindical- algo que no es poco común en los procedimientos tramitados en el orden social- cuyo acceso debe quedar restringido según lo indicado en el art. 15. 1 de la LTAIBG, que dispone lo siguiente:

*1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, **afiliación sindical**, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

*Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley*

5. Alega igualmente la Administración, aunque en la fase de alegaciones en vía de Reclamación, que resulta de aplicación el límite del artículo 14.1 f) de la LTAIBG, según el cual *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

Debe indicarse que, efectivamente, el artículo 14 de la LTAIBG recoge una serie de límites al acceso a la información que, según indica expresamente el apartado



2 de dicho precepto, deberán ser aplicados de forma *justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

En ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó el Criterio Interpretativo nº 2, en el año 2015, relativo a la aplicación de los límites al acceso a la información. El mencionado Criterio Interpretativo se pronuncia en los siguientes términos:

*“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).”*

6. 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:

- 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”*

- 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”.*

- 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."*

- 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 concurran 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, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 16 de octubre de 2017, procedimiento de Casación nº 75/2017, que razona 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."*

7. En lo que respecta al particular límite invocado por la Administración – la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva – este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado con anterioridad en los siguientes términos (por ejemplo, procedimiento R/0273/2017):

*"(...) Debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.*

*Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;*



*En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.*

*Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:*

*72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).*

*73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).*

*74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).*

*75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los **escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue***



**adoptada** y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).

**78 En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.**

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el



*procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.*

93 *Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.*

94 *En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 **mientras dicho procedimiento esté pendiente.***

*Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio.*

*Asimismo, debe señalarse que, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.”*

Teniendo en cuenta todos los argumentos señalados, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que, no obstante la aplicación restrictiva de este límite y su necesaria fundamentación, sí supondría un perjuicio para la igualdad de las partes en procesos judiciales derivado del acceso a la información solicitada. Y ello debido a la existencia de un procedimiento judicial entre INECO y el reclamante que está pendiente de resolución, constando en la documentación aportada la existencia de un procedimiento de despido (Procedimiento Recurso de Suplicación 751/2015, Sección 3ª de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid), lo que no ha sido negado por el Reclamante. Hay que tener en cuenta que un mayor desglose y detalle de la información permitiría acceder a Resoluciones judiciales de procedimientos similares en el orden social, con otros trabajadores de la empresa, que incluso pueden no ser firmes y estar revisándose en estancias superiores.

Por lo tanto, en base a los argumentos expuestos en los apartados precedentes de esta resolución, la reclamación debe ser desestimada.





### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 26 de septiembre de 2018, contra la Resolución de la sociedad INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE S.M.E. M.P., S.A. (INECO), de 3 de septiembre de 2018.

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

