



Resolución 709/2018

S/REF: 001-028990

N/REF: R/0709/2018; 100-001945

Fecha: 21 de febrero de 2019

Reclamante: Sindicato Federal Ferroviario de la CGT

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: RENFE-Operadora/Ministerio de Fomento

Información solicitada: Contrato transporte de trabajadores

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó con fecha 29 de septiembre de 2018, la siguiente información:

La licitación completa de Renfe Mercancías, S.A./RENFE-Operadora/Grupo RENFE, adjudicada a Logiral SME, para el transporte de personal en Barcelona para el periodo del 01/01/2016 hasta el 31/12/2020.

Añadir también el contrato realizado por esta adjudicación.

2. Mediante resolución de fecha 29 de noviembre de 2018, la ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA contestó al reclamante en los siguientes términos:

(...)Procede reseñar que no hay constancia de procedimiento de licitación de RENFE-Operadora, E.P.E., ni de Renfe Mercancías S.M .E., S.A., o de otra empresa del grupo, con el objeto y características descritas en la petición.

A mayor abundamiento, dados los términos de la petición, debe ponerse de manifiesto que no aparece en ella con claridad a qué entidad se refiere el transporte de personal que se menciona en la petición. Conviene tener en cuenta que RENFE-Operadora E.P.E. y las sociedades mercantiles del grupo organizan el transporte de su personal de varias maneras, por ejemplo, (i) con medios propios, en sentido estricto o recurriendo al grupo empresarial, que incluye las filiales de las que se ostenta el 100% del capital (ii), recurriendo, caso por caso, a los servicios públicos de transporte, (iii) contratando agrupadamente los servicios del exterior mediante el oportuno procedimiento. Todo ello se realiza con respeto a la normativa de contratación aplicable en cada caso por cada entidad.

En cualquier caso, los modelos y técnicas organizativas, la estructuración de la producción de una sociedad mercantil y las legítimas opciones tendentes a optimizar los costes no constituyen información pública, aunque la sociedad mercantil sea de capital público. Poner de manifiesto estas técnicas organizativas y la gestión y organización empresarial y comercial de forma pormenorizada atentaría contra los intereses económicos y comerciales de la empresa, en cuanto sus competidores accederían a información privilegiada, situando a la empresa pública en una posición de inferioridad, en la que no podría competir en las mismas condiciones, lo cual se traduciría en un daño directo a su cuenta de resultados.

Por otra parte, no existe interés público alguno en que estos pormenores de organización empresarial se divulguen, tratándose de sociedades mercantiles que se financian con ingresos de mercado.

Es digno de reseñar que la que se menciona en primer lugar en la petición, la sociedad mercantil estatal Renfe Mercancías, S.A., compite en un mercado plenamente liberalizado, como es el transporte ferroviario de mercancías, en el que hay aproximadamente una treintena de operadores registrados. Es público que Renfe Mercancías tiene una filial, Logirail SME, S.A., de la que ostenta el 100 % de las acciones.

No obstante lo anterior, procede advertir que la organización en detalle, en sede de un grupo empresarial, al amparo de la libertad de empresa reconocida constitucionalmente, no constituye información pública. Sin perjuicio de ello, se aplicaría en todo caso el límite del artículo 14.1 h) de la referida ley 19/2013, en cuanto facilitar información sobre la organización de la producción, que los competidores no facilitarían nunca, pondría de manifiesto detalles sobre la estructura de costes que no deben devenir públicos y colocaría en situación injustificadamente discriminatoria a la empresa pública respecto de la privada, que ya no competiría en las mismas condiciones y con las mismas reglas.

Para delimitar el ámbito de lo que debe considerarse como información pública debe atenderse a que la tan referida Ley 19/2013 tiene como finalidad, según su exposición de motivos:

- *'someter a escrutinio la acción de los responsables públicos'. No concurre este presupuesto respecto a la organización de la producción de sociedades mercantiles que compiten en el mercado, aunque sean de capital público.*
- *'conocer cómo se toman las decisiones públicas'. No existe aquí decisión pública alguna, sino de organización empresarial.*
- *'conocer cómo se manejan los fondos públicos'. El transporte de personal realizado con medios propios o ajenos no se financia con fondos públicos. No hay aquí ejecución presupuestaria alguna ni fondos públicos afectos. Con independencia de la financiación con ingresos de mercado de todo el Grupo Renfe, es digno de reseñar que ni Renfe Mercancías ni su filial reciben subvenciones de explotación.*
- *'conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas'. Una sociedad mercantil no puede considerarse institución pública, ni puede actuar potestades administrativas cuando opera en el mercado, como es el caso. Tampoco puede llegarse a conclusión distinta respecto de una entidad pública empresarial.*

Consecuentemente, atendiendo a las consideraciones que anteceden, procede denegar la petición realizada.

3. Ante esta contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 30 de noviembre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24¹](#) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PRIMERO.- Que solicitamos se nos entregara la licitación completa de Renfe Mercancías S.A (integrante del Grupo Renfe) para el transporte de personal en Barcelona (concretamente el personal de conducción), adjudicada a la empresa Logirail SME para el período 2016 a 2020. Así como el contrato de dicha adjudicación.

SEGUNDO.- Que en fecha 30 de noviembre de 2018 se nos ha notificado la denegación de acceso a dicha solicitud en base a intereses económicos y comerciales, además de no constarles dicha licitación.

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

TERCERO.- Que nos parece sorprendente que no les conste dicha licitación, cuando Renfe Mercancías SA entregó al Comité Provincial de Seguridad y Salud de Barcelona el libro de registro de contratadas y subcontratadas en el que consta los datos de las empresas contratistas o subcontratistas (para este caso Logirail, con NIF A28944767, con domicilio en Agustín de Foxá nº 25 7º B 28036-Madrid y con objeto de Transporte) y los datos de la obra o servicio a prestar por éstas (el transporte de personal en Barcelona durante el período del 1/1/2016 hasta el 31/12/2020, realizándolo con 3 trabajadores)

Se adjunta dicho documento.

CUARTO.- Que en las empresas del Grupo Renfe, anteriormente Renfe-Operadora, siempre se han contratado o subcontratado los servicios de transporte de personal con compañías de taxis o compañías de alquiler de vehículos con conductor, todas ellas dotadas de licencia para el transporte de pasajeros.

En el caso aquí expuesto, se contrata o subcontrata a la empresa Logirail SME para el transporte de personal, siendo un servicio distinto al de su objeto social (<http://www.renfe.com/GA/empresa/mercancias/logirail.html>) y para el que desconocemos si dispone de licencia para efectuarlo.

QUINTO.- Que el Grupo Renfe, según lo establecido en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, debe publicar y publica las licitaciones que efectúan en su página web, así como en la plataforma de contratación del sector público. Siendo casualidad que aparecen multitud de licitaciones adjudicadas a Logirail SME, sin que choquen con los intereses económicos y comerciales del Grupo Renfe, excepto la aquí solicitada y denegada por Renfe-Operadora.

Por todo ello, solicitamos se estime esta reclamación, exigiendo a Renfe Mercancías S.A, integrante del Grupo RENFE, a hacer entrega a esta parte de la licitación completa adjudicada a Logirail SME para el transporte de personal en Barcelona, para los periodos entre el 1/1/2016 y el 31/12/2020, así como el contrato efectuado.

4. Con fecha 3 de diciembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, departamento Ministerial al que se encuentra adscrita RENFE-Operadora, al objeto de que por dicha entidad se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 18 de diciembre de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

Primera.- La reclamación pone de manifiesto que la finalidad de la petición no se compadece con los fines de la Ley 19/2013. Según se sigue de la reclamación, el objeto de la información solicitada tanto ante el Portal de Transparencia como al Director de Recursos Humanos tiene

como objeto el control sindical de la actividad de Logirail S.A., filial de Renfe Mercancías S.M. E., S.A. Consecuentemente, se pone de manifiesto con nitidez en sede de esta reclamación que la finalidad pretendida no se compadece con los fines de la Ley 19/2013. Procede recordar la doctrina administrativa sentada por ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ejemplo, en la Resolución de referencia R/0476/2017 de 24 de enero de 2018.

La reclamación deja patente con claridad lo que ya podría seguramente intuirse de la solicitud realizada, a saber: que tanto la petición al Director de Recursos Humanos como su reiteración ante el Portal de Transparencia de la petición se inscriben dentro de la actividad sindical y tienen como objeto el control de la actividad de una sociedad filial de Rente Mercancías SME, S.A. Pues bien, aunque la función sindical tuviese dentro de su ámbito la fiscalización de la actividad y organización empresarial y los contratos celebrados por una empresa, esta finalidad no se compadece con la que el legislador previó para la Ley 19/2013.

Es claro que dentro de este ámbito de la ley no está facilitar una vía alternativa, ciertamente espuria en cuanto elude el cauce preceptivo, para el ejercicio de los derechos que la legislación laboral concede a las organizaciones sindicales. En definitiva, la reclamación evidencia que la finalidad de la petición no encaja con el interés general de la ciudadanía en el conocimiento de la actuación pública, según se expresa con total acierto en la Resolución de ese Consejo antes citada.

Así, la repetición de la petición con elusión de los cauces procedimentales específicos nos sitúa dentro del ámbito 18.1 e) de la Ley 19/2013, si bien el carácter abusivo no ha resultado patente hasta la formulación de la reclamación que nos ocupa.

Segunda.- Las alegaciones del reclamante en relación con la publicidad activa propia de la normativa de contratación.

El sindicato reclamante confunde varios ámbitos de información:

- o La información que se facilita a los representantes sindicales en el marco de la legislación laboral y de seguridad e higiene en el trabajo.*
- o La publicidad que reciben hitos concretos de determinados procedimientos de licitación, que tiene como objetivo que se presenten ofertas suficientes en el marco de respeto a los principios de igualdad, libre concurrencia, y transparencia específica en el ámbito de la contratación de las empresas públicas o de los llamados sectores excluidos.*
- o El supuesto derecho a obtener copia de contratos, sin limitación alguna, con supuesto fundamento en la condición de sindicato del peticionario. El supuesto derecho a conocer en*

detalle las decisiones empresariales de carácter organizativo, para su fiscalización en sede sindical.

Es claro que la información que se facilita a los representantes sindicales, por ejemplo, en relación con las medidas de coordinación previstas en la legislación sobre riesgos laborales, no alcanza al conocimiento pleno de los términos del contrato en el que se instrumenta, por ejemplo, la subcontratación. También es evidente que no todo lo que una empresa no puede, no debe o no conviene que asuma con personal y activos propios debe ser sometido a licitación competitiva. Es evidente que, aunque el encargo de prestación intra-grupo se documente en contrato, ello no implica la existencia de licitación.

No existe derecho subjetivo ni del sindicato ni de los representantes sindicales para acceder a todos los contratos suscritos por una empresa. Tampoco tienen éstos derecho a que se les ponga de manifiesto en detalle la organización empresarial: qué se presta con medios propios, qué se presta en sede del grupo empresarial, que se subcontrata; y menos aún los términos concretos de los encargos o de la contratación o subcontratación, que ninguna empresa hace pública, pues constituye información sensible que pone evidencia parte de la estructura de costes y las decisiones organizativas empresariales, susceptible de otorgar una ventaja inadmisibles a los competidores. Y es que la concreta organización empresarial de la mercantil Rente Mercancías no constituye información pública, y si pudiese considerarse como tal, estaría dentro de las limitaciones del artículo 14 de la Ley 19/2013.

Por otra parte, la normativa de contratación tiene su propia regulación en materia de transparencia, que no alcanza a que el contenido íntegro de los contratos sea público. Lo mismo ocurre con la regulación en materia de seguridad e higiene, que no exige ni autoriza a facilitar copia de los contratos celebrados por una empresa.

En definitiva, nada aportan de relevancia las alegaciones formuladas en relación a estos distintos planos o ámbitos de información y dichas alegaciones no desvirtúan en modo alguno la presunción de acierto y adecuación a Derecho de que goza la resolución dictada en su día.

Tercera.- El artículo 14 l. h) de la Ley 19/2013. Es incontrovertido que los servicios prestados por la mercantil Renfe Mercancías compiten con otras empresas de transporte de mercancías por ferrocarril y, como es también sabido, existe fuerte competencia intermodal, con el transporte por carretera, que no soporta en España, salvo excepción, tarificación sobre el uso de las infraestructuras públicas, a diferencia del modo ferroviario.

En este marco, los datos sensibles que pueden ser objeto de utilización dañosa por posibles competidores no deban ser hechos públicos sin antes ponderar el posible perjuicio comercial que pudieran ocasionar a la operadora pública de transporte. Y es que un injustificado

perjuicio de los intereses comerciales de dicha sociedad, no tendría amparo en la meritada Ley de Transparencia.(...)

Pues bien, no encontramos aquí interés público relevante, interés que no tiene el conocer en qué medida subcontratan u organizan su producción las empresas privadas. El interés público se satisface con datos estadísticos públicos y con la publicación de las cuentas y memorias anuales de las mercantiles públicas.

Debe llevarse a cabo una ponderación del perjuicio que pueda suponer el acceso y el interés público que pueda justificarlo, sin que en el presente caso haya quedado acreditado el interés público superior para la divulgación de unos datos que, por su propia naturaleza, afectan a la organización productiva interna y a decisiones empresariales estratégicas en una compañía de transportes. No es razonable que los competidores de una empresa pública puedan llegar a tener información privilegiada.

En el presente caso, no queda claro el carácter de información pública de lo que se solicita, cuyo único punto de conexión es la referida titularidad pública de las acciones de la mercantil pública transportista, pero no ha quedado acreditado interés público superior al evidente daño que supone para el transportista la divulgación de datos que:

- *no compartiría con sus competidores.*
- *ningún competidor publicaría, para proteger sus intereses.*

Y es que no se trata de datos agregados estadísticos, que pueden encontrarse en las Memorias que acompañan a las Cuentas Anuales publicadas en el Boletín Oficial del Estado y en www.renfe.es, sino que se requiere acceder al íntegro contenido de contratos concretos. Y es patente que no constituye información pública la organización del transporte de su personal, ni su coste, de, por ejemplo, Continental Rail S.A. o Comsa Rail Transport S.A. Siendo esto así, no parece que deba llegarse a conclusión contraria únicamente en razón de la titularidad pública de las acciones. En cualquier caso, entendemos que no existe para una empresa, sea cual sea su accionariado, obligación jurídica de soportar el perjuicio de tener que poner de manifiesto lo que los competidores privados ocultan celosamente.

En definitiva, es criterio de esta entidad que la denegación de acceso de la resolución objeto de reclamación fue ajustada a Derecho.

Quinta.- La resolución es coherente con el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sentado en varias resoluciones. En definitiva, la entidad del perjuicio para Rente Mercancías, S.A. y Logirail, S.A. se pone de manifiesto con mayor claridad si se atiende a los términos de la reclamación, pero hacer público lo que ni siquiera la normativa de contratación

exige, perjudicaría los intereses de dos sociedades mercantiles, que reiteramos operan en mercados plenamente liberalizados, situándolas en manifiesta desventaja frente a las empresas privadas con las que compiten.(...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), 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 Gobierno³](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁴](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Basándose en esta definición, la ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL RENFE-Operadora entiende que lo solicitado por el reclamante no es información pública, sino que entra de lleno en el específico marco de las relaciones sindicales.

3. En primer lugar, debe señalarse que la LTAIBG incluye dentro de su ámbito de aplicación tanto a las entidades públicas empresariales, que son entidades de Derecho Público de acuerdo con el art. 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁵ (art. 2.1 d) de la LTAIBG), como a las sociedades mercantiles *en cuyo capital social la*

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100 (art. 2.1 g) de la LTAIBG).

Por otro lado, según el [Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios⁶](#), respetando la naturaleza de RENFE-Operadora como entidad pública empresarial, se prevé su reestructuración a través de cuatro líneas de actividad, mediante sociedades mercantiles de las previstas en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas participadas al cien por ciento de su capital por RENFE-Operadora para cubrir la demanda global de servicios: viajeros; mercancías y logística; fabricación y mantenimiento y gestión de activos. Ello permitiría que RENFE-Operadora cuente con un marco adecuado para abordar el proceso de liberalización y de apertura a la competencia con garantías de continuidad y de calidad del servicio público que viene desarrollando.

Así, según su art. 1:

1. La entidad pública empresarial RENFE-Operadora se estructurará en cuatro sociedades mercantiles estatales de las previstas en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas, cuyo objeto social respectivo comprenderá, como mínimo:

a) Las funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de Viajeros de RENFE-Operadora.

b) Las funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de Mercancías y Logística de RENFE-Operadora, que incluirán, en su caso, los correspondientes objetos sociales de Irion RENFE Mercancías, S.A. Multi RENFE Mercancías S.A, y CONTREN RENFE Mercancías, S.A.

c) Las funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de fabricación y mantenimiento de RENFE-Operadora.

d) La realización de operaciones de arrendamiento y otras vinculadas de los activos de material ferroviario y, subsidiariamente, la venta y otras formas de puesta en disposición de dicho material e instalaciones.

(...)

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9772>

3. *El capital social de las sociedades mercantiles estatales que se constituyan pertenecerá íntegramente a RENFE-Operadora, que mantendrá su naturaleza jurídica como entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1, letra b), de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, sin perjuicio de la necesaria simplificación de su estructura y la adaptación de sus funciones.(...)*

El precitado artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, establece expresamente que *Las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos, se regirán por el presente título y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación.*

De los preceptos citados y de la resolución recurrida cabe concluir lo siguiente:

- RENFE-Operadora es sujeto de la LTAIBG en aplicación del art. 2.1 d) de la norma.
 - RENFE-Mercancías (entidad a la que igualmente se refiere la solicitud) es una sociedad mercantil estatal participada al cien por ciento por RENFE-Operadora que, como hemos señalado previamente es una entidad pública. La LTAIBG le es de aplicación en virtud del art. 2.1 g).
 - Logirail SME, S.A es una sociedad mercantil estatal participada al 100% por RENFE-Mercancías. Por lo tanto, igualmente le es de aplicación la LTAIBG en virtud del art. 2.1 g)
4. Aclarado lo anterior, se debe añadir que el artículo 8.1 de la LTAIBG establece como obligación de todas las entidades incluidas en su ámbito de aplicación la publicación de obliga a publicar los contratos del sector público, señalando lo siguiente:

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

Por tanto, debe concluirse que, más allá de la salvaguarda de los supuestos de ejercicio del derecho de acceso a la información, las entidades a las que la presente reclamación viene referida, deben hacer públicos proactivamente- sin necesidad de solicitud expresa-todos los contratos que suscriban. Para ello, la LTAIBG no establece la distinción entre los que sean o no resultado de una licitación previa- argumento que incorpora la entidad recurrida para fundamentar que, al no existir dicha licitación previa al contrato, no estaríamos ante un supuesto que quedara amparado por la LTAIBG- por lo que el conocimiento de la información quedaría garantizado tanto en su vertiente de *transparencia activa* como de *transparencia pasiva* o derecho de acceso.

En este sentido, ha de recordarse lo indicado por la Audiencia Nacional en su sentencia de 3 de mayo de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 16/2017 *"Y lo expuesto es indiferente del reconocimiento que hace la sentencia al hecho de que la mencionada información pueda obtenerse por vía de acceso directo, pues una y otra forma de obtención de información, - publicidad activa y publicidad pasiva-, previstas en la Ley en capítulos distintos no tienen por qué tener los mismos contenidos, refiriéndose, en todo caso, una y otra a los sujetos incluidos en el art.2 de dicha ley, como tampoco distingue en este sentido el legislador respecto de una y otra publicidad por el ente de que se trate". "Por otro lado, no puede obviarse que si el Portal de Transparencia debe tener el contenido que se recoge en el art.8 de la Ley 19/2013 es porque dicho contenido ha de ser objeto de control, y no puede ser por otro órgano que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a la vista de las funciones que le otorga dicha Ley(...)*

Asimismo, y respecto de la publicidad de los contratos, son diversas las sentencias que han concluido la incidencia de la misma en la rendición de cuentas por la actuación pública en la que se basa la LTAIBG.

Así, según la sentencia 3/2019, de 25 de enero de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 7 *Estamos por tanto ante una norma con rango de Ley que permite la divulgación del contenido de los contratos y entre otros datos, la identidad del adjudicatario. (...)Nos encontramos por ello ante su supuesto de obligación de lo que puede denominarse en términos de dicha norma, "publicidad proactiva", es decir, el concepto legal de transparencia vincula directamente con la contratación, caso en el que deben ser públicos todos los datos de los contratos realizados por dicho ente, por lo que en principio, el incumplimiento de tal deber supone un incumplimiento de la norma afectante. No resultan afectados tampoco los derechos de terceros, en este caso, de la productora contratante al facilitar el contrato o los gastos que supuso el programa, pues dicho concepto de publicidad activa supone la identificación de las partes que actúan en los contratos, como una forma de publicidad primaria. En el presente caso, en el que el contrato objeto de solicitud supone el*

uso de fondos públicos, el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, así como el derecho a la intimidad de los intervinientes en el contrato no puede prevalecer sobre el interés público en la divulgación de la información, sin que concurra por tanto ninguna causa de nulidad ni anulabilidad, como pretende la actora.(...)En el presente caso, el perjuicio que alega la Corporación recurrente resulta en exceso genérico, sin justificar el concreto daño que podría causar el acceso a la información, limitándose a alegar que resulta obvio que el hacer público el contrato con la productora y el coste del programa de T.V., afectaría a sus intereses comerciales ya que el conocimiento de tal dato por el resto de operadores de TV tendría incidencia en la fijación de precios, al no tratarse de un mercado intervenido, sino en competencia. Pero lo cierto es que no se acredita que el proporcionar información implique tal perjuicio o desventaja para la RTVE, ni solicitó prueba adecuada a tal fin.

En idénticos términos se pronuncia la sentencia 11/2019, de 31 de enero de 2019.

Por lo tanto, es información relativa a los contratos suscritos y *no hitos concretos de determinados procedimientos de licitación* como indica la entidad reclamada, la que ha de hacerse pública en virtud de la LTAIBG.

5. Por otro lado, la entidad reclamada alega que dar la información le supondría un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales. Por tal motivo, aplicó el límite previsto en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, según el cual *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En este punto, deben recordarse los diversos pronunciamientos judiciales en los que se ha definido la naturaleza del derecho ante el que nos encontramos. Así, la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *"(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad". "La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se*

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

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*

La Sentencia nº 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 se pronuncia en los siguientes términos: *"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."*

Sin ánimos de ser exhaustivo, destaca también por su relevancia la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 que indica que: *"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)* sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Dichos pronunciamientos judiciales coinciden con lo interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo núm. 2 de 2015⁷, relativo a la aplicación de los límites, y dictado en función de las potestades conferidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG. En este Criterio expresamente se señala lo siguiente:

“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. En el caso que nos ocupa, y tal y como se desprende de los antecedentes de hecho, la entidad reclamada se limita a indicar que, a su juicio, el acceso a la información solicitada- relativa, debe recordarse a un contrato entre entidades a las que es de plena aplicación la LTAIBG- produciría un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales sin que dicho perjuicio haya sido mínimamente identificado o cuantificado. En este sentido, no podemos compartir el argumento manifestado de que el acceso a un contrato relativo al transporte de trabajadores pueda afectar a la *organización de la producción* o desvelar datos sensibles de la entidad que le pudieran ocasionar un perjuicio respecto de sus competidores.

A este respecto, debe recordarse que todas las partes implicadas en el contrato objeto de solicitud son entidades a las que se les aplica la LTAIBG, sujetas a la obligación de publicar los contratos que firmen, materia respecto de la que el legislador no ha considerado la existencia de un perjuicio que haga desplazar esta obligación.

Asimismo, son de clara aplicación los argumentos señalados por los Tribunales de Justicia en cuanto a la publicidad proactiva de información sobre los contratos que firmen las entidades sujetas a la LTAIBG.

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

Entrando más específicamente en la determinación de este límite, destacamos las conclusiones alcanzadas en la [R/0451/2018](#) ⁸“(…) *la Administración no ha justificado de manera suficiente que se puede producir, de manera real, no hipotética, dicho daño. Teniendo este argumento en consideración y en un análisis de las circunstancias del caso concreto, que coinciden con un precedente tramitado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- en concreto, el R/0386/2018, cuyos argumentos coinciden con los desarrollados en la presente resolución- no consideramos que pueda verse afectado el interés económico o comercial de los buques a los que se refiera la información y, en todo caso, entendemos que la información solicitada se encuadra dentro de los objetivos perseguidos por la LTAIBG. En este sentido, entendemos que no resulta de aplicación el límite invocado, al carecer la argumentación de los requisitos necesarios de acuerdo con el criterio mantenido al respecto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia para que surta efectos.*”

Estos razonamientos son perfectamente aplicables también al presente supuesto, por lo que no cabe apreciar el límite invocado.

7. Finalmente, y respecto de las consideraciones vertidas por la entidad reclamada respecto de la condición del reclamante y del objetivo perseguido con la solicitud- enmarcada en la actividad sindical de la organización a la que pertenece- ha de señalarse que son numerosas las sentencias que indican que dicha circunstancia no puede considerarse como argumento para restringir el derecho de acceso.

Por todas, se señala la reciente sentencia 17/2019, de 25 de enero de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 que afirma lo siguiente: *No basta, en definitiva, con referir los límites establecidos en la norma, sino que la actora debió identificar los concretos asuntos o puntos de debate y decisión tratados en la reunión del Consejo y recogidos en el Plan de Empresa, sin llegar a hacer referencia a aspectos específicos de los mismos, ni a las decisiones adoptadas, sin considera que con ello se vulneraba alguno de aquellos, para que pudiera llevarse a cabo el test del daño a que se refiere la ley y que en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio,(…)el hecho de que Doña Beatriz pudiera ostentar un cargo de representación sindical en el ámbito de la Autoridad Portuaria de Vigo, condición que, ha de insistirse, no manifestó en su solicitud inicial, no impide que pueda solicitar la información que considera necesaria al amparo de la Ley 19/2013(…)Carecería de sentido, por lo demás, que la Ley 19/2013 reconozca el derecho al acceso de la información generada por, o existente en los archivos de dicha Autoridad a toda persona y que, con la*

8

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/10.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/10.html)

interpretación restrictiva mantenida por la parte actora, carecieran de dicho quienes tienen un vínculo sindical con ella.

En consecuencia, y dado que la existencia de licitación previa que menciona el solicitante no ha podido acreditarse, la presente reclamación ha de ser estimada pero únicamente en lo relativo al acceso a copia del contrato suscrito con Logirail S.A.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por el SINDICATO FEDERAL FERROVIARIO DE LA CGT, con entrada el 30 de noviembre de 2018, contra la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE –Operadora. MINISTERIO DE FOMENTO

SEGUNDO: INSTAR a la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE –Operadora. MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al SINDICATO FEDERAL FERROVIARIO DE LA CGT la siguiente información:

- *El contrato realizado por la adjudicación por parte de Renfe Mercancías, S.A./RENFE-Operadora/Grupo RENFE, a Logirail SME, del transporte de personal en Barcelona, para el periodo del 01/01/2016 hasta el 31/12/2020.*

TERCERO: INSTAR a la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE –Operadora. MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁹, 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](#)¹⁰, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo

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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.](#)

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