



## Resolución 122/2019

**S/REF:**

**N/REF:** R/0122/2019 (antiguo R/0309/2017); 100-002197

**Fecha:** 25 de marzo de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Renfe Operadora/Ministerio de Fomento

**Información solicitada:** Acceso a expediente de licitación de desplazamientos de personal

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la entidad RENFE OPERADORA, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, con fecha 7 de mayo de 2017, la siguiente información:

- *Acceso al expediente 2016-01580, gestionado por la entidad Renfe Viajeros S.A., en relación al Concurso del contrato de servicios de desplazamientos entre la estación de Tarragona y varias localidades para el personal operativo de cercanías de Catalunya. En concreto, solicito la documentación relativa a la oferta finalmente adjudicada así como toda aquella que haya motivado la adjudicación.*

En la solicitud se indicaba que el solicitante era el representante legal de Agrupació RadioTaxi Tarragona y “*máximo interesado en el conocimiento de las circunstancias que motivaron la adjudicación*” en el expediente sobre el que solicitaba acceso.

2. Mediante resolución de fecha 1 de junio de 2017, RENFE-Operadora comunicó al reclamante lo siguiente:

*La entidad Agrupació RadioTaxi Tarragona presentó una oferta en la licitación del expediente 2016-01580 relativa a SERVICIO DE DESPLAZAMIENTO ENTRE TARRAGONA (ESTACIÓN) Y VARIAS POBLACIONES PARA EL PERSONAL OPERATIVO ADSCRITO A LA DIRECCIÓN DE CERCANÍAS DE CATALUÑA, licitación que fue publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 31 de enero de 2017.*

*El régimen jurídico para la contratación del servicio del que es objeto la presente solicitud es el establecido en el correspondiente Pliego de condiciones particulares, en concreto, en la Condición Particular 24 de dicho PCP, que establece que la preparación y adjudicación del citado contrato se rige por lo dispuesto en la Instrucción Administrativa IN-SGC-001/008 (Rev 01) de 30 de octubre de 2013, "INSTRUCCIONES POR LAS QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE RENFE-OPERADORA", que recoge las normas pertinentes de la Ley de Contratos del Sector Público.*

*La apertura pública de ofertas económicas se realizó con fecha 9 de marzo de 2017, habiendo sido informadas previamente las empresas licitadoras, incluyendo la entidad Agrupació Radio Taxi Tarragona, sin que conste la asistencia al Acto de Apertura del solicitante ni de ningún otro representante de Agrupació Radio Taxi Tarragona a dicho acto.*

*Posteriormente, con fecha 24 de marzo, la Gerencia de Área de Control de Gestión y Compras de la entidad contratante (RENFE Viajeros SME, S.A.) remitió comunicación a la licitadora Agrupació RadioTaxi Tarragona por correo electrónico, comunicándole el resultado de la adjudicación del citado expediente de contratación (expediente 2016-01580). En dicha comunicación figuraban los datos identificativos del licitador que había resultado adjudicatario (la Agrupación de Empresas con compromiso de constitución en UTE Empresa Monforte S.A. -Transportes La Unión S.A.), por haber resultado su oferta la económicamente más ventajosa, y se indicaba, además, desglose correspondiente a la puntuación técnica, así como los datos correspondientes a las ofertas económicas presentadas y las puntuaciones correspondientes obtenidas tanto por la oferta presentada por el licitador que había resultado adjudicatario la Agrupación de Empresas con compromiso de constitución en UTE Empresa Monforte S.A. -Transportes La Unión S.A.), como por otra parte, la obtenida por la oferta presentada por Agrupación Radio Taxi Tarragona. Al final de la citada comunicación se indicaba lo siguiente: "Quedamos a su disposición si fuera necesario, en su caso, para aclarar las cuestiones que puedan surgir al respecto y les agradecemos el esfuerzo empleado en la elaboración de su oferta y confiamos poder contar con Vd. en próximas convocatorias".*

*A pesar de lo expuesto, nadie de Agrupación RadioTaxi Tarragona ha hecho uso de la posibilidad de contactar con la Gerencia de Área de Control de Gestión y Compras de la entidad contratante (RENFE Viajeros SME, S.A.) por la vía indicada para solicitar aclaración o información alguna sobre el citado expediente de contratación (expediente 2016-01580).*

*De las consideraciones que anteceden se infiere que la solicitud de información, al amparo de la meritada Ley de Transparencia y Buen Gobierno, tiene por objeto conocer determinados aspectos de un procedimiento de contratación en el que ha sido parte, dada su condición de interesado y representante legal de uno de los licitadores.*

*El derecho de acceso a la información que aquí se solicita debió ejercitarse, en tiempo y forma, de acuerdo con el régimen jurídico previsto para el procedimiento de licitación y adjudicación del contrato al que nos hemos referido más arriba (Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia). En este sentido, es importante tener en cuenta que la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Varee c. État beige, de fecha 14/02/2008 (C-450/08) se ha pronunciado sobre las solicitudes de acceso a los expedientes de contratación, estableciendo las obligaciones del órgano de contratación respecto a la confidencialidad, y poniendo de manifiesto los riesgos que puede entrañar una ponderación excesiva de otros principios frente a la confidencialidad, advirtiendo que la mera interposición de un recurso no puede utilizarse para acceder a toda la documentación presentada por los demás licitadores.*

*En España, son los órganos administrativos creados al efecto para conocer de los recursos en materia de contratación los que están desarrollando la doctrina que cubre cuestiones no específicamente detalladas en la normativa vigente en materia de contratación pública. En este sentido, es importante tener en cuenta la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que con la finalidad de evitar que determinados licitadores utilicen la normativa de forma abusiva para así acceder a los secretos comerciales de sus competidores, en su Resolución núm. 91/2015, de 5 de febrero de 2016, ha establecido lo siguiente: "Si bien, como regla general se debe facilitar a los licitadores el contenido de las decisiones que tengan efecto determinante sobre la resolución del procedimiento de adjudicación por aplicación de los principios de publicidad y transparencia recogidos en los artículos 1 y 139 del TRLCSP, este deber se cumple normalmente a través de la notificación de adjudicación, que debe incorporar una motivación suficiente que posibilite la interposición de un recurso suficientemente fundado. No se reconoce, por tanto y con carácter general, un derecho de acceso al expediente mediante la solicitud de vista ni de copias del mismo. De hecho, este Tribunal sólo viene reconociendo tal acceso como exigible cuando la motivación de la resolución sea insuficiente y únicamente (como se advertía en la*

*propia resolución 131/2015, citando a su vez a la resolución 852/2014) en aquellos concretos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar la reclamación".*

*En aplicación de lo dispuesto en la normativa de contratación pública aplicable a la citada licitación, ese mismo día 24 de marzo de 2016, RENFE Viajeros publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el resultado de la adjudicación. Se ha cumplido, por tanto, con la obligación establecida al efecto en la normativa especial que rige la contratación, así como con lo establecido al respecto en el artículo 8.1 a) de la Ley de Transparencia.*

*Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo expresado en artículo 18, e) de la meritada ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no procede admitir a trámite la solicitud de información, por resultar meridianamente claro que tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley. En efecto, el aquí solicitante ya recibió, en el seno del procedimiento de contratación en el que intervino como ofertante de la entidad que representa (Agrupación Radio Taxi Tarragona), toda la información a la que tenía derecho de conformidad con lo preceptuado en la normativa vigente que le resultaba de aplicación, siendo informado cumplidamente por la entidad contratante de los motivos por los que su oferta no era la económicamente más ventajosa con respecto a la que finalmente resultó adjudicataria del contrato. Pretender ahora un acceso extemporáneo a documentos de dicho procedimiento eludiendo el régimen aplicable al mismo constituye un claro abuso de derecho, contrario a la buena fe (en los términos que previene el artículo 7 del Código Civil) y, por ende, causa suficiente para que resulte incardinable en la conducta prevista en el apartado e) el artículo 18.1 de la ley de Transparencia.*

*Finalmente, interesa añadir que nuestro Ordenamiento Jurídico determina los efectos de aquellas conductas que, realizadas al amparo de una disposición legal vigente, producen un resultado distinto al de otra norma tenida por fundamental en la regulación de la misma materia. Así, el artículo 6.4 del C.C. establece que "los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir".*

*La suficiencia de las razones anteriores en orden a inadmitir la solicitud, evitan que se invoquen aquí otras consideraciones adicionales en materia de confidencialidad y protección de datos personales que también resultarían aplicables.*

3. Ante esta contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 30 de junio de 2017, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>1</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, argumentando su derecho a acceder a la información solicitada.
4. El 3 de julio de 2017, se requirió al reclamante para que subsanase la reclamación presentada. Subsanada la misma se continuó con el procedimiento.
5. El 19 de julio de 2017, el Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DEL FOMENTO para que se formularan alegaciones. El 31 de julio de 2017, tuvieron entrada en el Consejo las alegaciones de RENFE-Operadora, adscrita al Ministerio, en las que manifestaba, en resumen, lo siguiente:
  - *El solicitante de acceso tiene la condición de interesado en un procedimiento administrativo previo. En efecto, el reclamante participó, en su condición de representante de la AGRUPACIÓN RADIOTAXI TARRAGONA en el procedimiento de licitación para el contrato de transporte del personal de los trenes de Cercanías entre Tarragona y otras localidades; servicio del que había resultado adjudicatario en un proceso de licitación anterior. Por consiguiente, resulta de aplicación la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Pues bien, el régimen jurídico para la contratación del servicio era el recogido en el correspondiente pliego de condiciones particulares, en concreto, en la Condición Particular 24 de dicho PCP, donde se establece que la preparación y adjudicación del citado contrato se regirá por lo dispuesto en la Instrucción Administrativa IN-SGC-001/008 (Rev. 01), de 30 de octubre de 2013, "INSTRUCCIONES POR LAS QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE RENFE-OPERADORA", que recoge las normas pertinentes de la Ley de Contratos del Sector Público.*
  - *Existe pues, un régimen normativo específico para el acceso a la información e impugnación de los acuerdos que dieron lugar a la adjudicación del contrato al otro licitador, otorgando dicho régimen un carácter confidencial a los documentos que forman parte de dicho procedimiento y, por ello, también resulta de aplicación la previsión contenida en el artículo 14 de Ley de Transparencia y Buen Gobierno, al contemplar entre los límites al derecho de acceso a la información aquellos supuestos en los que proporcionarla pueda suponer un*

---

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

*perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*

- *La ley de transparencia no es la norma que regula el acceso a la información en el supuesto que nos ocupa al tener un carácter supletorio. Cuando la propia Ley de Transparencia dispone su carácter supletorio en los procedimientos para los que existe un régimen jurídico específico de acceso a la información se está remitiendo a la norma reguladora de ese procedimiento concreto, cuya elección no es facultativa para el solicitante ni tampoco para el órgano que debe pronunciarse sobre dicho acceso; de tal manera que únicamente cabría la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia cuando el acceso a la información no hubiese sido previsto por las normas de contratación. Pero no es éste el caso; el reclamante dejó precluir su derecho a conocer el contenido de los documentos que solicita en el seno de un procedimiento en el que era parte y pretende que se le conceda ahora, haciendo un uso inadecuado de una norma que no ha sido prevista para ese fin, pretensión que constituye, en definitiva, un claro supuesto de fraude de ley proscrito por nuestro ordenamiento jurídico.*
- *El Consejo de Transparencia no es el órgano competente para resolver sobre la solicitud de información. Es preciso volver a insistir en que en España son los órganos administrativos creados al efecto los competentes para conocer los recursos en materia de contratación. En el presente caso, el reclamante pretende que sea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el órgano que conceda el acceso a una información que nunca le fue vedada en el seno de un procedimiento administrativo en el que era parte interesada, vertiendo afirmaciones que no han sido probadas sobre la supuesta ausencia de requisitos técnicos del actual adjudicatario o sembrando dudas sobre el propio proceso de adjudicación.*
- *Un pronunciamiento del Consejo de Transparencia accediendo a la pretensión del reclamante, que por desidia o desconocimiento no asistió a la apertura de ofertas ni formuló recurso alguno en nombre de la entidad AGRUPACIO RADIO-TAXI TARRAGONA, no sería conforme a Derecho, invadiría las competencias de otros órganos administrativos o judiciales y, finalmente, daría respaldo a una gestión difícilmente justificable del reclamante frente a la entidad a la que representa, En este sentido, también es importante reiterar la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que con la finalidad de evitar que determinados licitadores utilicen la normativa de forma abusiva para así acceder a los secretos o documentos de otros competidores, han puesto límites a este tipo de prácticas perniciosas y que resulta de aplicación al presente caso, todo ello al amparo del ya citado artículo 14 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.*
- *Por lo expuesto, suplico que tenga por presentado este escrito se sirva admitirlo y, tras los trámites oportunos, dicte resolución por la que se desestime la reclamación presentada, por considerar suficientemente fundada en derecho la inadmisión a trámite de la solicitud de*

*acceso a la información en los términos previstos por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*

6. Este procedimiento terminó mediante resolución, de fecha 25 de septiembre de 2017, de la Presidencia del Consejo de Transparencia por la que se acordaba lo siguiente:

*PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 30 de junio de 2016, contra la Resolución de RENFE- OPERADORA, de fecha 1 de junio de 2017.*

*SEGUNDO: INSTAR a RENFE- OPERADORA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, facilite a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 9 de la presente Resolución.*

*TERCERO: INSTAR a RENFE- Operadora a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al Reclamante.*

Su Fundamento Jurídico 9 argumentaba lo siguiente: *“En consecuencia, la presente Reclamación debe ser estimada en parte, por lo que RENFE-Operadora debe facilitar al Reclamante la siguiente información/documentación:*

- La documentación relativa a la oferta finalmente adjudicada, así como toda aquella que haya motivado la adjudicación, relativa al expediente 2016-01580, gestionado por la entidad Renfe Viajeros S.A., sobre el Concurso del contrato de servicios de desplazamientos entre la estación de Tarragona y varias localidades para el personal operativo de cercanías de Catalunya.*

*De este expediente, debe extraerse aquella información que afecte a los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de la oferta adjudicada de acuerdo a lo indicado en los fundamentos jurídicos precedentes de esta resolución. “*

7. Frente a esta resolución fue presentado recurso contencioso-administrativo por parte de RENFE OPERADORA dictándose finalmente Sentencia con fecha 30 de octubre de 2018, por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el del Recurso de Apelación 61/2018, acordaba *“Estimar en parte el recurso de apelación deducido por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 5, de fecha 28 de mayo de 2018, que se deja sin efecto”,* así como *“la retroacción del procedimiento administrativo a fin de que por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se proceda en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho tercero in fine de esta resolución”,* que

recoge "que procedía haber dado trámite de audiencia a la empresa adjudicataria del contrato".

8. En cumplimiento de dicha Sentencia, y previa solicitud al MINISTERIO DE FOMENTO de los datos de contacto pertinentes, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a dar audiencia del expediente a la Unión Temporal de Empresas Monforte, S.A. - Transportes La Unión, S.A., por un plazo de diez días hábiles, para que manifestaran lo que estimaran conveniente en defensa de su derecho. Transcurrido el plazo concedido al efecto y a pesar de constar en el expediente la notificación del trámite de audiencia, la mencionada entidad no ha realizado alegaciones.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>](#), 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<sup>3</sup>](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12<sup>4</sup>](#), 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.

---

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

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

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

3. En el presente caso, RENFE-Operadora deniega la información alegando, en primer lugar, que resulta de aplicación la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG, ya que el reclamante tiene la condición de interesado en un procedimiento administrativo previo *pues existe un régimen normativo específico para el acceso a la información e impugnación de los acuerdos que dieron lugar a la adjudicación del contrato al otro licitador, otorgando dicho régimen un carácter confidencial a los documentos que forman parte de dicho procedimiento y el régimen jurídico para la contratación del servicio era el recogido en el correspondiente pliego de condiciones particulares, en concreto, en la Condición Particular 24.*

La Disposición Adicional Primera de la LTAIBG señala que *1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

Respecto del punto 1 de este precepto, deben hacerse ciertas precisiones, para que pueda ser invocada como motivo de inadmisión de la solicitud: *Primero, debe existir un específico procedimiento administrativo aplicable al caso, segundo, el reclamante debe ser un interesado en el mismo y tercero, el procedimiento debe estar en curso* (resolución [R/0095/2015](#)<sup>5</sup>). En el caso que nos ocupa, el Reclamante sí fue interesado en el procedimiento de licitación, puesto que participó en la misma. Sin embargo, en el momento de solicitar la información del expediente el procedimiento reglado de licitación ya había concluido, habiéndose adjudicado el concurso, por lo que no se puede aplicar este precepto al presente caso.

4. Para interpretar el punto 2 de este precepto, hay que tener en cuenta lo señalado en el Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia en función de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG. Este Criterio señala que *“la mencionada Disposición Adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información,*

---

5

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2015/07.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2015/07.html)

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

Una regulación específica del acceso a la información supone que la misma debe prever aspectos como: la forma de solicitar la información, contenidos accesibles, personas legitimadas, plazos, límites legales, tramitación y forma de facilitar el acceso, resolución, recursos administrativos y, en general, cualquiera otra que ayude a configurar un procedimiento de acceso específico a la información en esta materia.

Para RENFE-Operadora, el régimen jurídico para la contratación del servicio era *el recogido en el correspondiente Pliego de condiciones particulares, en concreto, en la Condición Particular 24 de dicho PCP, donde se establece que la preparación y adjudicación del citado contrato se regirá por lo dispuesto en la Instrucción Administrativa IN-SGC-001/008 (Rev. 01), de 30 de octubre de 2013, "INSTRUCCIONES POR LAS QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE RENFE-OPERADORA", que recoge las normas pertinentes de la Ley de Contratos del Sector Público.*

Examinadas dichas instrucciones, divididas en 8 títulos y varias disposiciones finales, se comprueba que en su capítulo II, relativo a *los principios de la contratación* se especifica que *Los contratos que Renfe adjudique se ajustarán a los principios de no discriminación, de reconocimiento mutuo, de proporcionalidad, de igualdad de trato, así como al principio de transparencia. La publicidad de las licitaciones se realiza mediante el perfil del contratante de esta entidad, que se encuentra en la página web de Renfe (www.renfe.es o www.renfe.com).*

El principio de transparencia ha de entenderse en el sentido que indica el *Preámbulo* de la LTAIBG, según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando 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 podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que*

*demanda participación de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.*

Así, según la Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2, de Madrid, "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.

Por otro lado, la Sentencia nº 41/2017, de 6 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5, de Madrid ya avaló la importancia de conocer "Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano", por lo que no puede negarse la importancia de conocer la información solicitada en el marco del control y responsabilidad por la decisión pública acordada.

5. Asimismo, debe señalarse que el Capítulo III, del Título IV, de las instrucciones se refiere a la publicidad de las licitaciones en los siguientes términos *Los contratos cuyo importe sea inferior al de los umbrales fijados en el artículo 16 de la LCSE y superiores a 50.000 euros serán objeto de publicidad en el perfil del contratante ([www.renfe.es](http://www.renfe.es) o [www.renfe.com](http://www.renfe.com)). Serán objeto de publicidad, los anuncios, pliegos, aclaraciones para la mejor transparencia del proceso que se hubiesen cuestionado por los licitadores y que pudieran considerarse necesaria su divulgación por parte de la Entidad, así como la adjudicación. (...) De la adjudicación realizada, Renfe publicará un anuncio en su perfil del contratante. Sin perjuicio de lo anterior, comunicará también tal decisión al licitador que resulte adjudicatario por haber resultado su oferta la económicamente más ventajosa. Asimismo comunicará también a los restantes participantes en la licitación el resultado de la adjudicación. (...) Las comunicaciones, los intercambios y el almacenamiento de información se realizarán de modo que se garantice la protección de la integridad de los datos y la confidencialidad de las ofertas y de las solicitudes de participación y de forma que Renfe no conozca el contenido de las ofertas y de las solicitudes de participación hasta que expire el plazo previsto para su presentación. (...) El*

*ejercicio de acciones por parte de los posibles perjudicados en los procedimientos regulados en las presentes Instrucciones se sujetará a las disposiciones establecidas en el ordenamiento civil. Con carácter previo al ejercicio de acciones civiles, deberá interponerse reclamación previa ante el Presidente de la Entidad en aplicación de lo establecido en el artículo 60.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.*

En estas condiciones, este Consejo de Transparencia entiende que las instrucciones precitadas no constituyen una verdadera regulación específica del derecho de acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento de contratación, no resultando de aplicación la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG.

6. Igualmente, invoca RENFE OPERADORA el deber de confidencialidad que debe presidir el procedimiento de contratación como otro motivo para denegar el acceso a la información solicitada.

*El capítulo II, del Título I, de las precitadas Instrucciones por las que se regulan los procedimientos de contratación de RENFE-OPERADORA, relativo a los principios de la contratación, especifica que En el momento de comunicar las prescripciones técnicas a las empresas interesadas, de clasificar y seleccionar a las mismas y de adjudicar los contratos, Renfe podrá imponer requisitos destinados a proteger el carácter confidencial de la información que comunique, requisitos que figurarán en los PCP. Renfe no divulgará la información facilitada por licitadores/candidatos que éstos hayan designado como confidencial. Dicha información incluye en particular los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas.*

Es decir, se admite que existe determinada información o documentación dentro de los expedientes de licitación/contratación que debe quedar vedada al conocimiento público. En particular, *los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas*. En la misma línea se pronuncia la LTAIBG al reconocer en su artículo 14.1 h) dentro de los límites al derecho de acceso *a los intereses económicos y comerciales*.

Fuera de estos apartados o de aquellos otros que los licitadores hayan designado expresa y justificadamente como confidenciales, el resto de la información o documentación no debe entenderse como confidencial. La existencia de una parte del expediente que sea confidencial no debe implicar que todo el expediente lo sea. De hecho, nunca se pueden catalogar de confidenciales los anuncios, los pliegos, las aclaraciones o el contenido de la oferta, para la mejor transparencia del proceso que se hubiesen cuestionado por los licitadores y que

podieran considerarse necesaria su divulgación por parte de la Entidad, así como la adjudicación.

Precisamente, lo que ahora solicita el Reclamante es el acceso al expediente concluido para realizar una aclaración para la mejor transparencia del proceso en lo que respecta a su adjudicación y su posterior desarrollo o ejecución en la práctica, ya que alega que *en el momento de la adjudicación, Agrupació RADIO TAXIS DE TARRAGONA desconocía los términos en los que la adjudicada ejecutaría el contrato ya que tan sólo disponía de la resolución del concurso. Posteriormente, una vez concluidos los plazos para interponer cualquier recurso administrativo y en fase ya de ejecución, Agrupació RADIO TAXI DE TARRAGONA ha podido comprobar que la ejecución del contrato en cuestión se está ejecutando por terceras empresas y profesionales con licencias VTC y no por la propia empresa adjudicada.*

Al acceso a la información o documentación contenida en los procesos de contratación le son de aplicación los límites contenidos en el artículo 14 de la LTAIBG y el relativo a la protección de datos de carácter personal- que se predica respecto de personas físicas y no jurídicas-, regulado en su artículo 15. En todo caso, la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios contenidos en el indicado Criterio Interpretativo y en las sentencias de los tribunales Contencioso-Administrativos.

En este sentido, debe tenerse presente que facilitar la información es la regla general y la aplicación de los límites es la excepción y hemos de tener presente que la LTAIBG, en su *Preámbulo*, afirma expresamente que el derecho de acceso a la información pública se configura de forma amplia y 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 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid. PO 43/2015).

7. Igualmente, si por la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG no pudiera procederse a la entrega de una determinada parte de la información solicitada, se dará acceso al resto de la información no afectada por los mencionados límites, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la LTAIBG.

Controlar por los ciudadanos, interesados o no en un procedimiento administrativo, la acción de los responsables públicos, cómo toman las decisiones que les afectan, cómo manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, es la *ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG. Por eso, el límite de la confidencialidad hay que aplicarlo en sus justos términos, debiendo abarcar únicamente aquellos aspectos de la contratación o licitación que quedan expresamente amparados por la norma, haciendo pública el resto de la información.

8. La existencia de la confidencialidad en la contratación ha sido confirmada por la Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11, de Madrid, en los siguientes términos: *"El Pliego de Condiciones del contrato solo podía ser facilitado a las empresas que, habiendo solicitado participar en la licitación, cumplieran los requisitos mínimos, y hubieran sido invitadas por la entidad contratante, como se hizo constar en el anuncio de licitación, siendo el contenido del Pliego de Condiciones confidencial al contener información de este carácter y secretos comerciales cuya sola elaboración habría costado miles de euros, y, que de confirmarse la información, podrían ser aprovechados en perjuicio de Renfe por el particular."* *"Conviene al respecto precisar que el derecho a la información es esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones"*. *"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, resultando en este caso que deben prevalecer los intereses generales en mantener la confidencialidad de los datos contenidos en el Pliego de Condiciones, que se exigió al entregarse únicamente a los licitadores, por tratarse de un procedimiento restringido"*. *"Aunque ciertamente el contrato objeto de solicitud supone el uso de fondos públicos, resulta que en este caso, la existencia de posible secretos profesionales o garantía de confidencialidad, podrían resultar afectados de accederse a lo solicitado, conforme opone la recurrente."*

Es decir, la confidencialidad va vinculada a secretos de carácter técnico o comercial que pudiera perjudicar a la entidad privada a la que vienen referidos pero no, como decimos, a datos relativos a la oferta presentada- entidad por ejemplo como las condiciones en las que la entidad ofertante prestaría el servicio objeto de la adjudicación- que es esencialmente el objeto de la solicitud de información.

Por todos los argumentos indicados, debe estimarse parcialmente la reclamación en este apartado.

9. Finalmente, invoca RENFE OPERADORA la existencia de fraude de Ley y la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

Para interpretar este precepto, hay que tener en cuenta lo señalado en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, aprobado por este Consejo de Transparencia en función de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG. Este Criterio señala, respecto del carácter abusivo de la petición de información, que hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

*A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y*

*B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*

*Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos*
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

*Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*

- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

La solicitud de información presentada por el ahora reclamante no puede considerarse contraria a la finalidad de la Ley, dado que no tiene por objetivo patente y manifiesto obtener información que carezca de la consideración de información pública ni tiene como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa. Tal y como se puso de manifiesto en el Fundamento Jurídico Tercero, la Reclamación presentada tiene por finalidad controlar la acción de los responsables públicos, cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, lo que entronca directamente con la finalidad perseguida por la LTAIBG.

En consecuencia, tampoco se aprecia fraude de ley en la reclamación presentada, puesto que no se persigue un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él para eludir las reglas del derecho, como exigen el [artículo 6.4 del Código Civil](#)<sup>6</sup> y la [Sentencia de 21 de diciembre 2000, Tribunal Supremo - Sala Primera, de lo Civil](#)<sup>7</sup>.

Tampoco se aprecia que se pueda producir un daño a la esfera de derechos e intereses de terceros afectados si se facilita la información requerida.

10. Finalmente, no puede considerarse válido el argumento que relaciona el abuso de la solicitud con el hecho de que el solicitante no accedió a la información “en tiempo y forma”.

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763&p=20170629&tn=1#art6>

<sup>7</sup> <https://2019.vlex.com/#vid/15199637>

En efecto, tal y como indica el art. 13 de la LTAIBG antes reproducido, el derecho de acceso a la información se predica respecto de toda información que obre en poder del organismo al que se dirige la solicitud, con independencia de la fecha en que la misma haya sido elaborada u obtenida o que dicha información haya podido ser accesible por otras vías.

Por ello, en ejercicio de las competencias expresamente atribuidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tanto por el Título III de la LTAIBG (art. 38.2 c)) como por el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art. 8.2 d)), dicho organismo es el competente para conocer de una reclamación en materia de acceso a la información.

En definitiva, no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada, por lo que la presente reclamación debe ser estimada parcialmente.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 30 de junio de 2017, contra la Resolución de RENFE- OPERADORA, de fecha 1 de junio de 2017.

**SEGUNDO: INSTAR** a RENFE- OPERADORA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, facilite a [REDACTED] la siguiente información:

- *La documentación relativa a la oferta finalmente adjudicada, así como toda aquella que haya motivado la adjudicación, relativa al expediente 2016-01580, gestionado por la entidad Renfe Viajeros S.A., sobre el Concurso del contrato de servicios de desplazamientos entre la estación de Tarragona y varias localidades para el personal operativo de cercanías de Catalunya.*

De este expediente, debe detraerse aquella información que afecte a los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de la oferta adjudicada de acuerdo a lo indicado en los fundamentos jurídicos precedentes de esta resolución.

**TERCERO: INSTAR** a RENFE- Operadora 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](#)<sup>8</sup>, 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](#)<sup>9</sup>, 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 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

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>