



**JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 4**  
**GOYA, 14**  
**28001 MADRID**

**Teléfono:** 91-400-70-51/52/53 **Fax:** 91-400-72-35  
**Equipo/usuario:** LPP  
**Modelo:** N11620 SENTENCIA ESTIMATORIA  
**N.I.G:** 28079 29 3 2019 0001817

**PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000053 /2019 /**

**Clase:** ADMINISTRACION DEL ESTADO  
**DEMANDANTE:** RENFE VIAJEROS S M E , S A  
**PROCURADOR:** [REDACTED]  
**DEMANDADO:** CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
**PROCURADOR:** [REDACTED]

**S E N T E N C I A n° 49/2020**

En Madrid a dieciocho de mayo de dos mil veinte.

Ante el Ilmo. Sr. D. Luis Manuel Ugarte Oterino, Magistrado-Juez, titular del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n° 4, con sede en Madrid, se siguen los Autos de Recurso Contencioso-administrativo n° .53/2019 según el Procedimiento Ordinario, entre partes, como demandantes, RENFE VIAJEROS SME, SA, representado por la Procuradora [REDACTED] y, como demandado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por el Procurador [REDACTED] frente Resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de fecha 26 de marzo de 2019, estima parcialmente la reclamación interpuesta por [REDACTED] contra la Resolución de RENFE-OPERADORA, de fecha 1 de junio de 2017, que denegaba la información solicitada consistente en el 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 que, en nombre de S.M. el Rey, ha dictado sentencia de acuerdo con los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Que por el demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la resolución indicada en el encabezamiento, que, una vez subsanados los defectos apreciados, dio lugar a decreto teniéndolo por interpuesto y requerir a la Administración la remisión del expediente administrativo así como el emplazamiento de los posibles interesados.

[REDACTED]

[REDACTED]

**SEGUNDO.** - Que recibido el expediente administrativo se entregó al demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó en debida forma, y en la que, con expresión de hechos y fundamentos jurídicos, solicitó que se dictase sentencia por la que estimando el presente recurso se anulase la resolución dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que es objeto del presente pleito, que no se ajusta a Derecho. Que dado traslado de la misma a la parte demandada, formuló a la vista del expediente administrativo escrito de contestación, en que se opusieron a las pretensiones deducidas en la demanda, con lo demás que consta en el mismo.

**TERCERO.** - Formulados los escritos de demanda y contestación, en los que las partes expusieron su parecer sobre la cuantía del recurso, quedó fijada la misma como indeterminada.

**CUARTO.** - Que, solicitado el recibimiento del proceso a prueba, se acordó mediante auto, formándose los correspondientes ramos, por cada una de las partes, en que consta la práctica de los medios propuestos y admitidos.

**QUINTO.** - Que declarado concluso el periodo de prueba y a solicitud de las partes, se acordó la formulación de conclusiones escritas, con el resultado que consta, tras lo que se dictó providencia declarando los autos conclusos para dictar sentencia.

**SEXTO.** - Que en la tramitación de este procedimiento se han observado todas las prescripciones legales.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

**PRIMERO. - Pretensión ejercitada.**

RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A., ejercita pretensión declarativa de nulidad de la Resolución dictada por el Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de fecha 26 de marzo de 2019, que estima parcialmente la reclamación interpuesta por [REDACTED], cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente:

**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.

#### **SEGUNDO. - Actividad impugnada.**

La Resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de fecha 26 de marzo de 2019, estima parcialmente la reclamación interpuesta por [REDACTED] contra la Resolución de RENFE- OPERADORA, de fecha 1 de junio de 2017, que denegaba la información solicitada consistente en el 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, y en concreto, la documentación relativa a la oferta finalmente adjudicada así como toda aquella que haya motivado la adjudicación, de la que se extraen los siguientes particulares:

- Sobre la reclamación anterior

... el reclamante - [REDACTED] - [REDACTED] - [REDACTED] - [REDACTED] - [REDACTED] Agrupació RadioTaxi Tarragona - 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.

... Ante esta contestación - resolución denegatoria de RENFE -, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 30 de junio de 2017, al amparo de lo dispuesto en el artículo 241 de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, argumentando su derecho a acceder a la información solicitada.

... 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 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. "

... 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".

- Sobre la aplicación de la normativa específica de transparencia

...  
Respecto del punto 1 de este precepto - DA primera LTAIBG -, 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 5). 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.

...  
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.

... 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.

- Sobre la confidencialidad de la información.

... 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.

... 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 pudieran 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, Agrupación 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, Agrupación 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.

... 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, ..., 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.

- Sobre el carácter abusivo de la petición de información

...

*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.*

*... 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.*

### **TERCERO. - Motivos de impugnación.**

Se alza la actora frente a la resolución indicada, a cuyo efecto articula una serie de motivos, extrayéndose los siguientes particulares de las consideraciones en que se apoyan:

- Sobre la naturaleza de la información solicitada. Aplicación de la normativa de contratación administrativa. Carácter abusivo de la solicitud

*... la sentencia - sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 que anuló una resolución sustancialmente idéntica a la impugnada, siendo parte demandante Renfe Viajeros S.M.E., S.A. y demandada el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno - consideró probado:*

*i) el carácter abusivo de la solicitud,*

*ii) que el solicitante recibió la información a la que tenía derecho, (según la normativa especial de aplicación), ...*

...

*Las ofertas pretenden acreditar el 'know-how' de la empresa. ...*

*... hay que negar que las ofertas hayan sido elaboradas o adquiridas en el ejercicio de funciones públicas, ...*

*... no aparece interés público alguno en que las ofertas devengan información pública, ...*

... la titularidad pública de las acciones de Renfe Viajeros, S.A. no puede suponer que ésta y las mercantiles con las que contrata queden privadas de la protección de sus derechos en relación con las ofertas, y que éstas devengan públicas, quedando en peor condición de competencia que las privadas, que operan en el mismo mercado y con las mismas reglas.

... la solicitud debió ser inadmitida, al amparo de lo previsto en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, en cuanto tiene una finalidad abusiva, sortear la normativa de contratación y la preclusividad de los plazos, que no se compadece con la finalidad de la ley de transparencia.

... el íntegro expediente de contratación de esta sociedad mercantil no es información pública. Y no lo son, en ningún caso, las ofertas confeccionadas y aportadas por los licitadores.

... la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, regula la publicidad activa, señaladamente en el Libro IV, Título III 'Gestión de la publicidad contractual por medios electrónicos, informáticos y telemáticos' y la pasiva, basada en criterios de legitimación y acceso al expediente en tiempo oportuno, salvaguardando los derechos de los licitadores y de la Administración y el juego limpio en el proceso. ...

... la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, de nueva incorporación al derecho español de las Directivas comunitarias, regula también la publicidad activa y pasiva, ...

... en la reclamación que figura en el segundo expediente ... se argumenta profusamente respecto a un supuesto incumplimiento de la adjudicataria, empresa rival, con sede social fuera de Cataluña, que estaría utilizando vehículos con licencia VTC. En ella se pone de manifiesto un interés de control de la ejecución de un contrato, (no suscrito por su representada), finalidad totalmente extraña a la de la ley de transparencia.

...  
Concurren los supuestos previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, que, aunque se admitiese el presupuesto de que lo solicitado sea información pública, lo que negamos, permite que se limite el acceso cuando pueda causarse perjuicio a los intereses económicos y comerciales, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial y la garantía de la





*confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*

- Sobre la omisión de trámites esenciales en el procedimiento administrativo

*... es un principio general de nuestro derecho administrativo: previamente a resolver es necesario que el órgano que resuelve otorgue audiencia a quienes pueden venir afectados por el contenido de la resolución.*

*... se subsana la ausencia de este trámite respecto del licitador reclamante, pero no respecto de la entidad contratante, que es la única que podría cumplir la resolución.*

*... en los Autos del Procedimiento Ordinario 49/2017, seguido ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5, se emplazó como interesados a EMPRESA MONFORTE, S.A. y TRANSPORTES LA UNIÓN, S.A., también licitadores, como el reclamante. En consecuencia, se incurre ahora en contradicción, ya que sin haber cambiado el objeto del pleito ni el contenido de la resolución, se excluye al resto de los licitadores de la condición de interesados.*

*... el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su artículo 20, establece:*

*La Subdirección General de Reclamaciones es el órgano del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que desempeña las competencias inherentes a la tramitación de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...)*

*Conforme al artículo 8 del mismo Estatuto, corresponde al Presidente resolver, como así se ha hecho, pero el resultado de la tramitación de la reclamación, que corresponde a la Subdirección de Reclamaciones, debe materializarse en una propuesta de resolución, que está ausente no sólo de la resolución, sino también del expediente, lo que da cuenta de que se ha incurrido en un vicio de tramitación grave.*

**CUARTO. - Oposición a la pretensión.**

*La representación del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO se ha opuesto a la deducida pretensión por las razones expresadas en su escrito de contestación, coincidentes con las de la resolución impugnada y, además:*

- Sobre el trámite de audiencia y la propuesta de resolución.

... 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.

... la ley 19/2013 establece claramente un procedimiento propio, en el cual se establecen fases, plazos y trámites de audiencia tanto en el artículo 19.3 como en el 24.3, en el cual no se contempla una propuesta de resolución, como se lleva observando en todas las resoluciones del CTBG desde el inicio de su funcionamiento.

- Sobre el carácter confidencial de la información

...  
Parece que el demandante ignora por completo lo resuelto en la resolución que ahora recurre, donde se expone: 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.

**QUINTO. - Acceso a la información pública.**

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 14 de noviembre de 2000, Rec. 4618/1996, reconocía:

... **Quinto:** El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Este derecho está reconocido por la Constitución en el artículo 105 b), con arreglo al cual: «La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten [...]».



Aun cuando este precepto pudiera pensarse que condiciona la aplicación de este derecho a su desarrollo legislativo, el Tribunal Constitucional, considerando su valor sustantivo, ha estimado, en aplicación del principio de la fuerza normativa directa de la Constitución, que dicho precepto es aplicable directamente sin necesidad de esperar a su desarrollo legislativo, que se ha llevado a cabo, básicamente en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 Nov., de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981 de 8 Jun, declara que «la reserva de Ley que efectúa en este punto [el caso contemplado se refiere al apartado c) del artículo] el artículo 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata».

Resulta, pues, evidente, que, en aplicación directa de la norma constitucional, este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla («en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas») y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho.

Es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno (LTAIPBG), la que reconoce a nivel legislativo en su artículo 12) que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.

La citada Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la misma y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento - Art. 1 LTAIPBG -.



Se entiende por información pública 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 la Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones - Art 13 LTAIPBG -.

La Ley se aplica con carácter supletorio a aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, que se regirán por su normativa específica - Disposición Adicional primera 2 de la Ley -.

Deben considerarse los siguientes apartados de la Ley que guardan relación con el objeto del recurso.

Sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el artículo 17 consagra el **derecho a no motivar la solicitud**, al decir:

*Art.17.3. ... El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud.*

Se consagra la **participación en el expediente de terceros debidamente identificados**, si la información solicitada pudiera afectar a sus derechos o intereses - Art. 19.3 - y cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido **elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro**, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.  
Art.19.4

La Ley regula en su artículo 14 los **límites al derecho de acceso** y la aplicación ponderada de los mismos, al decir que:

*... 1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*

*...*

*h) Los intereses económicos y comerciales.*

*...*

*j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*

*k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*



La aplicación de los límites **será 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 - art. 17.2 -, lo da lugar al llamado test del daño.

Se regulan asimismo las **causas de inadmisión de las solicitudes de información**, en una lista que recoge el artículo 18, en los siguientes términos:

a) *Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

b) *Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

c) *Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

d) *Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.*

e) *Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

...

**La resolución de la solicitud de información deberá ser motivada** cuando deniegue el acceso, conceda el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero - art. 20.2 -.

Al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno corresponde **resolver las reclamaciones interpuestas**, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, con audiencia de las personas afectadas cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de estas.

**SEXTO. - Sobre la omisión del trámite de audiencia y de propuesta de resolución.**

Sobre la primera cuestión, dispone el artículo 24.3 de la Ley de Transparencia, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que la tramitación de la reclamación ante el Consejo se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de



noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la actualidad Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Resulta aplicable por tanto lo dispuesto por el artículo 118.2 de la vigente Ley, que dispone:

*2. Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente.*

Esta cuestión quedó zanjada por la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictada en el Recurso de Apelación 61/2018, de 30 de octubre de 2018, frente a la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 5, de fecha 28 de mayo de 2018, que conoció del recurso contencioso administrativo interpuesto frente a la resolución de la Presidencia del Consejo de Transparencia, de fecha 25 de septiembre de 2017, dictada sobre reclamación similar a la que es objetos de autos, que estimó el acceso a la información solicitada en términos similares.

La sentencia de la Sala estimaba en parte el recurso de apelación deducido por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la sentencia estimatoria dictada en primera instancia y acordaba la retroacción del procedimiento administrativo a fin de que por el Consejo se procediera, en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho tercero in fine de la misma, a dar trámite de audiencia a la empresa adjudicataria del contrato.

Decía así el fundamento tercero al final:

*El parecer de la Sala, por tanto, es que procedía haber dado trámite de audiencia a la empresa adjudicataria del contrato, Unión Temporal de Empresas, UTE Empresa Monforte, S.A., y Transportes La Unión, S.A., quien, por las razones expuestas tenía, o podía tener, indudable interés en no acceder a la información solicitada; y una vez que se pone de manifiesto la existencia de terceros interesados, corresponde al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno adoptar las medidas oportunas para la correcta tramitación del expediente, sin que la eventual infracción del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, ya se ha dicho en anteriores ocasiones, pueda servir de fundamento para prescindir posteriormente del trámite previsto en el artículo 24.3 de la indicada Ley. Al haberse omitido dicho trámite, procede acordar la retroacción de las actuaciones*



*para subsanar el defecto cometido -como así pareció entenderlo la sentencia de instancia- y al no haberlo resuelto así la sentencia de instancia procede su revocación.*

*Atenidas las consideraciones que anteceden procede estimar el recurso, bien que parcialmente, a fin de que se de trámite de audiencia en debida forma a los terceros interesados en la tramitación del expediente ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

Como advierte la contestación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se procedió a dar audiencia del expediente en cumplimiento de la sentencia a la Unión Temporal de Empresas Monforte. S.A. y Transportes La Unión. S.A., por un plazo de diez días hábiles, para que manifestara lo que estimara conveniente en defensa de su derecho, sin que realizara ninguna manifestación.

No se entiende por tanto manifestaciones de la actora tales como que se subsanó la ausencia del trámite de audiencia respecto del licitador reclamante, pero no respecto de la entidad contratante, que era la única que podría cumplir la resolución, o que se incurre ahora en contradicción, ya que sin haber cambiado el objeto del pleito ni el contenido de la resolución, se excluye al resto de los licitadores de la condición de interesados.

Sobre la denunciada omisión de propuesta de resolución, causante de indefensión, baste señalar que tramitada en su integridad la reclamación presentada frente a la negativa de RENFE de facilitar la información solicitada que dio lugar a la resolución del Consejo de fecha 25 de septiembre de 2017, corregida en sede jurisdiccional en cuanto a la falta de audiencia del adjudicatario del contrato, no restaba sino dictar una nueva resolución subsanado el mencionado defecto.

Cabe aclarar que la propuesta de resolución no es un trámite aplicable a las reclamaciones que resuelve Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a la impugnación en vía contencioso-administrativa.

Como dispone el artículo 23 de la Ley de Transparencia la reclamación ante el Consejo sustituye los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - arts. 112 y siguientes de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -.



La tramitación de la reclamación se ajusta a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - art. 24.3 de la LTIBG -, no siendo aplicables los artículos 82.1 y 88.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que cita la actora.

No está de más recordar que respecto a los defectos del procedimiento administrativo, la Jurisprudencia ha entendido que solo determinan la nulidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, de ahí que no solo basta la constatación de defectos, sino que es necesario que éstos sean de tal naturaleza que impidan al acto alcanzar el fin para el que fue concebido o se conculque el principio fundamental de defensa o de defensa efectiva, implicando para la Jurisprudencia (por todas, SSTC 196/1990 y 154/1991, de 10 de julio) el concepto jurídico de indefensión *"no sólo la infracción de reglas procesales, sino que como consecuencia de ellas se haya entorpecido o dificultado de manera sustancial la defensa de los derechos o intereses de una de las partes en el proceso, o se haya roto sensiblemente el equilibrio procesal entre ellas"*, y tiene lugar *"cuando la vulneración de las normas procesales lleva consigo la privación del derecho a la defensa, con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado"*, con lo que *"no protege en situaciones de simple indefensión formal, sino en supuestos de indefensión material en los que se haya podido razonablemente causar un perjuicio al recurrente"* (STC 35/1989, de 14 febrero). En los términos de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 abril 1996, *"no todos los vicios o infracciones cometidos en la tramitación de un procedimiento administrativo tienen entidad jurídica suficiente para amparar una pretensión anulatoria por causa formal, dado que sólo los defectos muy graves que impidan al acto final alcanzar su fin o que produzcan indefensión de los interesados podrán determinar la anulabilidad; constituyendo esta una doctrina jurisprudencial que ha ido reduciendo progresivamente los vicios de forma determinante de invalidez para limitarlos a aquellos que suponen una disminución efectiva, real y trascendente de garantías"*. En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de, 3 de noviembre de 2003.

Es notorio que no se ha ocasionado indefensión a la actora que, habiendo participado en el expediente de reclamación tramitado en el Consejo, ha podido recurrir las dos resoluciones que sucesivamente han puesto fin al mismo.





**SÉPTIMO. - Sobre el acceso a la información pública.  
Supuestos especiales.**

EL artículo 12 de la Ley, que consagra el derecho de acceso a la información pública, no limita su acceso pues lo reconoce a todas las personas, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, por lo que en el ámbito del derecho de acceso a la información pública que regula la Ley de Transparencia no cabe esgrimir la noción de legitimación.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo citada más arriba: *El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos*

En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, por el hecho de que las sociedades mercantiles estatales no se consideren Administraciones Públicas - artículo 2.2 de la Ley -, no por eso dejan de estar sujetas a las prescripciones de su Título I - Transparencia de la actividad pública -, y poder recibir peticiones de información, sin que la que deba publicarse en el portal de transparencia, de conformidad con el artículo 8.1 a) de la Ley de Transparencia - publicidad activa en materia de contratos - agote todas las solicitudes de información de la ciudadanía.

La cuestión relativa a la aplicación de la Ley de Transparencia, tratándose los peticionarios que tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso o de materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, se contempla en la Disposición adicional primera y segunda de la Ley, que dispone que se regirán por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo, en el primer caso, o bien por la normativa específica a la materia de que se trate, y por la Ley de Transparencia con carácter supletorio, en el segundo.

El solicitante de la información al caso, en representación de la *Agrupación Radio Taxi Tarragona*, participó como licitador en el expediente 2016-01580, gestionado por la entidad Renfe Viajeros S.A., optando a la adjudicación del contrato de servicios de desplazamientos entre la estación de Tarragona y varias localidades para el personal operativo de cercanías de Catalunya, interesándose en la documentación relativa a la oferta finalmente adjudicada - la de la Unión Temporal de



Empresas, UTE Empresa Monforte, S.A., y Transportes La Unión, S.A. -, así como en aquella que motivó la adjudicación.

Precisa la resolución impugnada que el solicitante desconocía en el momento de la adjudicación los términos en que la adjudicataria ejecutaría el contrato ya que tan sólo disponía de la resolución del concurso y que, posteriormente, una vez concluidos los plazos para interponer cualquier recurso administrativo y en fase de ejecución, había podido comprobar que la ejecución del contrato en cuestión se estaba ejecutando por terceras empresas y profesionales con licencias VTC y no por la propia empresa adjudicataria.

El Consejo de Transparencia considera inaplicable tanto la Disposición adicional primera de la Ley, al tratarse de un procedimiento administrativo terminado, como la segunda, porque entiende que la normativa sobre contratación citada por la actora no constituye una verdadera regulación específica del derecho de acceso a la información.

La Ley de Transparencia tiene por objeto, como se ha visto, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la misma y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, según su artículo primero, pero no anula otros posibles canales de acceso a la información pública, como la propia de un procedimiento de contratación en que el peticionario de la información haya sido parte interesada, con la finalidad de comprobar su regularidad y de actuar frente a una posible actuación incorrecta.

Existiendo esta vía alternativa, no puede convenirse con la demandada en que sectores enteros de la actividad pública quedarían excluidos del conocimiento público por haber estado en algún momento bajo la regulación establecida para el procedimiento administrativo común.

En el caso contemplado ha de comprobarse si, como defiende la actora, la normativa de contratación contiene un régimen completo de publicidad activa y pasiva, a fin de que el interesado en el procedimiento de que se trate pudiera acceder a los documentos obrantes en el mismo, al que sería aplicable con carácter supletorio las dispuesto en los artículos 13 y 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, recoge en su Título I. Adjudicación de los contratos, recoge las siguientes disposiciones:

#### **Artículo 139 Principios de igualdad y transparencia**

Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia.

#### **Artículo 140 Confidencialidad**

1. Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que éstos hayan designado como confidencial; este carácter afecta, en particular, a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas.

#### **Artículo 145 Propositiones de los interesados**

1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

2. Las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 148 y 182 en cuanto a la información que debe facilitarse a los participantes en una subasta electrónica o en un diálogo competitivo.

#### **Artículo 151 Clasificación de las ofertas, adjudicación del contrato y notificación de la adjudicación**

...

4. La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.

La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.

En particular expresará los siguientes extremos:

a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.

b) Con respecto de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta.

c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas.

Será de aplicación a la motivación de la adjudicación la excepción de confidencialidad contenida en el artículo 153.

#### **Artículo 153 Información no publicable**

El órgano de contratación podrá no comunicar determinados datos relativos a la adjudicación cuando considere, justificándolo debidamente en el expediente, que la divulgación de esa información puede obstaculizar la aplicación de una norma, resultar contraria al interés público o perjudicar intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas o la competencia leal entre ellas, o cuando se trate de contratos declarados secretos o reservados o cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado de conformidad con lo previsto en el artículo 13.2.d).

De considerar no aplicable la Disposición adicional primera de la Ley, por apreciarse que nos hallamos ante un procedimiento administrativo terminado, lo que no ofrece duda es la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información en materia de contratación, de tal manera que el licitador interesado, parte en el procedimiento de contratación, pudo acceder a los documentos de la misma en los términos previstos en aquel, lo que determina la aplicación de la Disposición adicional primera

Además de ello, como recoge la resolución impugnada, el interés del peticionario era poner de manifiesto la incorrecta ejecución del contrato, pues se estaba ejecutando por terceras

empresas y profesionales con licencias VTC y no por la propia empresa adjudicataria, lo que no se compadece con la finalidad de control de la actuación pública a que responde la Ley de Transparencia, que era conocer los términos del proceso de contratación, pues se está poniendo en cuestión la conducta de la adjudicataria en una fase en que no estaba comprometida la actuación de la SME RENFE. Ello es manifestación además de un interés particular, en defensa del cual el peticionario ha podido ejercitar las acciones procedentes en restablecimiento de su derecho.

En méritos a todo lo expuesto, procede la estimación de la demanda.

**OCTAVO. - Costas.**

En consideración a lo dispuesto por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, no procede realizar imposición de las costas del recurso, al haberse planteado cuestiones de cierta complejidad jurídica.

**VISTOS** los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

**FALLO:** ESTIMAR COMO ESTIMO el recurso contencioso-administrativo deducido por RENFE VIAJEROS S M E , S A representado por la Procuradora [REDACTED], frente a la Resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de fecha 26 de marzo de 2019, estima parcialmente la reclamación interpuesta por [REDACTED] [REDACTED] contra la Resolución de RENFE-OPERADORA, de fecha 1 de junio de 2017, que denegaba la información solicitada consistente en el 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 y, en su virtud, declaro su nulidad y condeno a la Administración demandada a pasar por ello y sin realizar imposición de las costas del recurso.

Por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

Contra la presente cabe interponer recurso de apelación en el plazo de quince días a contar de su notificación.

El plazo para recurrir no es de aplicación en tanto permanezca vigente el estado de alarma (Disposición Adicional segunda 1 del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID -19.)



**PUBLICACIÓN.-** En Madrid a dieciocho de mayo de dos mil veinte.

Habiéndose firmado en el día de hoy la anterior Sentencia, por el Ilustrísimo Señor Magistrado-Juez que la dictó, con esta misma fecha se le da la publicidad permitida por la Ley.

Y toda vez que contra la presente Sentencia cabe recurso de apelación, se hace saber a la parte no exenta legalmente de tal obligación que, para la admisión del recurso es precisa la constitución previa de un depósito por importe de 50 € en la Cuenta Provisional de Consignaciones de este Juzgado abierta en SANTANDER, haciendo constar en el resguardo de ingreso los siguientes datos: [REDACTED], y en el campo "Concepto": RECURSO COD 22 - CONTENCIOSO APELACION RESOLUCIÓN SENTENCIA 18/05/20.

Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo de recurso deberá indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente, separado por un espacio.

Al escrito de interposición del recurso deberá acompañarse copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del citado depósito.

Conforme a la recomendación de la Circular 2/2020 de la Secretaría General de la Administración de Justicia, notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndose constar, no obstante, que continúa vigente la suspensión de plazos procesales consecuencia del Estado de Alarma declarado.

De lo que yo, el Letrado de la Administración de Justicia, doy fe.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.