



Recurso: Procedimiento ordinario número 42/2020.
Demandante: Renfe Viajeros S.M.E., S.A.
Procuradora: [REDACTED]
Abogado: [REDACTED] del ICAM).
Administración demandada: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTYBG).
Procuradora: [REDACTED]
Abogada: [REDACTED] del ICAM).
1) Codemandado: Sindicato Sector Federal Ferroviario de la Confederación General del Trabajo (SFF-CGT en adelante).
Abogado: [REDACTED] del ICAM).
2) Codemandado: Interserve Facilities Services, SAU.
Procuradora: [REDACTED]
Abogado: [REDACTED] del ICAM).
Cuantía: Indeterminada.
Actuación administrativa recurrida: Resolución 537/2020, de 17 de noviembre, del CTYBG por la que estimó parcialmente la reclamación presentada por el Sindicato Federal Ferroviario de la CGT e instó RENFE-OPERADORA (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remitiese al reclamante copia del contrato suscrito con <i>Interserve Facilites Service S.A.</i> , derivado de la licitación del servicio de actividades auxiliares de información y venta en estaciones de la dirección de cercanías de Cataluña (número de expediente 2017-00552), adjudicado el 27/06/2018.

En la villa de Madrid, a 23 de septiembre de 2021.

El Ilmo. Sr. D. LUIS ALFREDO DE DIEGO Y DÍEZ, magistrado del juzgado central de lo contencioso administrativo número 2 de la Audiencia Nacional, ha pronunciado,

EN NOMBRE DE **S.M. EL REY DE ESPAÑA FELIPE VI**, la siguiente

— SENTENCIA núm. 110/2021 —

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El pasado día 3/12/2020 se presentó en la oficina de registro y reparto de los juzgados centrales de lo contencioso administrativo el recurso contencioso-administrativo entre las partes y con el objeto *ut supra* referenciados. Por decreto de 9/12/2020 se admitió a trámite el recurso y se reclamó el expediente. El expediente tuvo entrada en el SCRRDA de la Audiencia Nacional el



19/01/2021. Por diligencia de ordenación de fecha 20/01/2021 se dio traslado a la parte actora para formular demanda en el plazo de 20 días.

Segundo. La demanda se presentó el 23/02/2021. Dado traslado a los demandados, el CTyBG se opuso con fecha 26/03/2021; las codemandadas no evacuaron el trámite.

Por decreto de 28/05/2021 se fijó la cuantía del pleito y por auto de la misma fecha se admitieron las pruebas propuestas, se declaró concluso el período probatorio y se abrió el trámite de conclusiones. La actora presentó las suyas el 15/06/2021. El CTyBG las presentó el 30/06/2021 y las codemandadas no evacuaron el trámite.

El 30/07/2021 se acordó pasar las actuaciones a S.S.^a Ilma. para resolver. Se me ha dado cuenta de su estado en el día de hoy, una vez incorporado al despacho tras el período de vacaciones reglamentarias de quien resuelve. Examinadas las actuaciones y no considerando oportuno hacer uso de la facultad prevista en el artículo 61.2 de la LJCA, el mismo día 23/09/2021 se declararon los autos conclusos para sentencia (art. 64.4 de la LJCA).

Tercero. En la sustanciación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El objeto de este pleito es la resolución 537/2020, de 17 de noviembre, del CTYBG por la que estimó parcialmente la reclamación presentada por el Sindicato Federal Ferroviario de la CGT e instó a RENFE-OPERADORA (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remitiese al reclamante copia del contrato suscrito con *Interserve Facilites Service S.A.*, derivado de la licitación del servicio de actividades auxiliares de información y venta en estaciones de la dirección de cercanías de Cataluña (número de expediente 2017-00552), adjudicado el 27/06/2018.

Segundo. Vaya por delante que el derecho que aquí está en juego, el acceso a la información pública obrante en archivos y registros administrativos —reconocido constitucionalmente por el artículo 105.b) de nuestra Carta Magna— solo tiene tres límites constitucionales: «la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas», a los que se añaden algunos otros por el artículo 14.1 de la Ley 19/2013. Por ello es un derecho expansivo, definido como de carácter amplio y escasos límites por el preámbulo de su ley de desarrollo (Ley 19/2013). En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (véase, por todas, la STS núm. 1817/2020, de 29 de diciembre, recurso 7045/2019), cuando, respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, ha tenido ocasión de afirmar:



«[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

De modo que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas [...]. En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.»

Esto sentado, la demandante ha expuesto una variada gama de motivos de impugnación:

1. El contrato no debe considerarse información administrativa pública.
2. Aplicación preferente de la legislación especial sobre la ley de transparencia.
3. Las limitaciones y protección que el artículo 14 de la ley de transparencia otorga a los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros e Interserve.
4. El contenido del contrato.
5. Audiencia de las partes del contrato en sede de la reclamación resuelta por el CTYBG.
6. Imposibilidad de ejecución de la resolución impugnada en sus propios términos.

Tercero. Los motivos de impugnación expuestos, serán todos ellos desestimados, asumiendo, en esencia, las certeras argumentaciones del Consejo de Transparencia.

1. Sobre el carácter de información pública del contrato entre RENFE Viajeros e Interserve.

El artículo 13 de la Ley 19/2013 establece lo siguiente:

Artículo 13. Información pública.

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 de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.



Nada se dice en el precepto transcrito sobre que los contenidos o documentos que se entienden como información pública tengan necesariamente que «traer causa del ejercicio de funciones públicas», como pretende la parte actora en el ejercicio de una interpretación restrictiva inaceptable en esta materia.

Renfe Viajeros es una sociedad mercantil estatal, con participación directa por parte de la Administración General del Estado de más del 50% del capital social (art. 111, de la Ley 40/2015). Uno de sus principios rectores es perseguir la transparencia (art. 112 de la Ley 40/2015) que, en este caso, intenta ocultar. Nada más alejado de su obligación de promover las buenas prácticas y códigos de conducta ajustados a esa transparencia que empeñarse en ocultar los términos del contrato cuya información se requiere en este caso.

En fin, como consecuencia de tratarse de una sociedad participada en su mayor parte por la Administración, no puede quedar excluida del ámbito de aplicación de la ley de transparencia. Para darse cuenta de ello, basta leer el texto del artículo 2.1.g) de dicha ley, que incluye expresamente en su ámbito de aplicación a las «sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100».

Por lo demás, como bien dice la abogada del CTYBG, «el hecho de que una entidad no tenga la consideración de poder adjudicador, si bien tiene consecuencias en la normativa aplicable en materia de contratación, no le exime de cumplir el principio de transparencia en las mismas, como indica el artículo 321 de 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».

2. Sobre la aplicación preferente de la legislación especial sobre la ley de transparencia.

La demandante sostiene que el acceso a la información, en este caso, no es pleno. Para ello, trae a colación la aplicación de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, de la energía, los transportes y los servicios postales. Y argumenta que esta ley específica, que limita radicalmente el acceso a las ofertas de los competidores por parte del resto de los licitadores, debe prevalecer sobre las disposiciones de la ley de transparencia. Concluye, de lo anterior, que la resolución impugnada ha vulnerado lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, según la cual, en su apartado segundo establece:

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.

Esta norma ha sido interpretada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del siguiente tenor (CI/008/2015, de 12 de noviembre de 2015):



«IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, 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, 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.

V. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros».

Toca, pues, determinar si la normativa contenida en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores del



agua, de la energía, los transportes y los servicios postales, puede considerarse «específica» en el sentido establecido por la ley de transparencia para ser aquella de aplicación preferente

Pues bien, la ley 31/2007 cuya aplicación se pretende, muy anterior a la ley de transparencia, no crea una regulación específica del acceso a la información pública. Un régimen específico debe prever aspectos tales 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. Circunstancia que no ocurre en la legislación alegada por la demandante.

Por lo demás, acceder al planteamiento de la demandante nos trasladaría a un escenario insoportable: sectores enteros de la actividad pública —en este caso, las contrataciones llevadas a cabo por entidades participadas en su mayor parte con dinero público— quedarían excluidas del conocimiento público.

3. Sobre las limitaciones y protección que el artículo 14 de la ley de transparencia otorga a los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros e Interserve.

Según la actora, es aquí de aplicación la limitación señalada por el artículo 14.1 de la Ley 19/2013:

Artículo 14. Límites al derecho de acceso.

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

[...]

h) Los intereses económicos y comerciales.

Esta norma no puede interpretarse aisladamente, sino en conexión con lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del mismo artículo 14.

2. 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 ***conurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.***

3. Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.ª se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados.



Y con la doctrina del Tribunal Supremo, recogida en su sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso n.º 75/2017), en el sentido de que impera el principio general de acceso a la información. Por lo tanto, la denegación del acceso a la información está sometida a los siguientes criterios:

- a) Debe estar debidamente justificada en alguno de los límites del artículo 14, por quien niega que el acceso a la información que, en este caso, es la demandante.
- b) Debe concurrir un interés público o privado de envergadura superior al interés de acceso a la información. Dicho interés público o privado ha de ser invocado y debidamente justificado por quien deniega el acceso a la información, en este caso, la demandante.

En esta línea se pronuncia el Criterio Interpretativo (CI/002/2015, de 24 de junio):

Los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Concretando la posición de la actora, sostiene que el acceso a la solicitud de información, en este caso, contiene secretos comerciales siendo por tanto de aplicación el límite del artículo 14.1.h) de la ley de transparencia.

Veamos. El secreto empresarial viene definido en el artículo 1 de la Ley 1/2019, de Secretos Empresariales, en los siguientes términos:

A efectos de esta ley, se considera secreto empresarial cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:

- a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;



- b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y
- c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto.

Por su parte, la Comunicación de la Comisión relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento (CE) no 139/2004 del Consejo (2005/C 325/07) define los secretos comerciales como sigue:

3.2.1. Secretos comerciales.

18. Cuando la divulgación de información sobre la actividad económica de una empresa pueda causarle un perjuicio grave, dicha información tendrá carácter de secreto comercial (...). *Como ejemplos de información que puede considerarse secreto comercial cabe citar la información técnica y/o financiera relativa a los conocimientos técnicos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades producidas y vendidas, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas.*

Pues bien, es a la parte actora a quien corresponde justificar cumplidamente la existencia de secretos comerciales dignos de protección en el presente caso. El contrato cuya copia se requiere no tiene porqué contener ninguno de los datos que, a título ejemplificativo, se han enumerado en el precepto que se acaba de transcribir.

La resolución impugnada reconoce que «el derecho de acceso a la información que garantiza la LTAIBG no ampara el acceso por parte de terceros al contenido de las ofertas técnicas presentadas por los licitadores siempre que pueda afectar, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese concreto procedimiento de licitación o en otros posteriores». Considera el Consejo que «una concreta oferta técnica obedece a las características del servicio que se hubieran puesto de manifiesto en el pliego de condiciones técnicas elaborado por la entidad licitadora a tal efecto y, por tanto, recoge el *expertise* o *knowhow* de la licitadora que, precisamente, lo expone y desarrolla en su interés de ser adjudicataria del contrato». Por ello, su conocimiento por terceros ajenos al procedimiento de licitación, en el cual la documentación fue aportada, supondría un perjuicio previsible y no meramente hipotético en los intereses económicos y comerciales de las empresas licitadoras.



Pero también dejó bien claro que esas circunstancias no concurrían en el contrato firmado como consecuencia de la licitación, respecto del cual prevalece el derecho a la información garantizado por la ley de transparencia.

4. Sobre la infracción del trámite de audiencia por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La actora reconoce que el CTYBG dio a *Interserve SA* el trámite de audiencia del artículo 24.3.II de la LTAIBG. De lo que se queja es de que dicho trámite no le fue dado a Renfe Viajeros.

Pues bien, para empezar, fue Renfe Operadora quien primero omitió dicho trámite, obviando lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG:

«3. Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.»

Renfe Operadora, en la fase de solicitud de acceso a la información, concedió el trámite contemplado en el artículo 19.3 de la LTAIBG a las mercantiles *Interserve Facilities S.A.U.* y *Acciona Facility Services S.A.*, identificándolas como intervinientes en el expediente de licitación 2017-00552, siendo inaceptable que la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros esgrima esta falta de audiencia cuando ella misma es sujeto directamente obligado a facilitar la información conforme a lo dispuesto por el artículo 2.1.g) de la LTAIBG.

En fin, no puede prosperar el alegato de omisión del trámite de audiencia porque, entre otras razones:

1. La omisión se realizó primeramente en fase de solicitud de acceso por parte de RENFE OPERADORA, que es dominante en el capital social de RENFE VIAJEROS y, por tanto, responsable de velar por la transparencia en la gestión de la sociedad mercantil estatal, en virtud de lo establecido por el artículo 112 de la Ley 40/2015.
2. RENFE VIAJEROS es igualmente sujeto obligado por la LTAIBG, y por tanto no puede ser considerado de ningún modo como tercero cuyos derechos e intereses legítimos pudieran verse afectados. Bien al contrario, si RENFE OPERADORA consideraba a RENFE VIAJEROS como entidad en cuyo poder obraba la información por ser, como se indica en la demanda, la entidad contratante y responsable del procedimiento de licitación objeto de la solicitud de información, lo correcto en este caso habría sido trasladarle la solicitud de acceso, en virtud de lo establecido en el artículo 19.4 de la



LTAIBG, con el fin de que fuera esa Sociedad Mercantil Estatal la que decidiera sobre el acceso.

3. Finalmente, cabe recordar que el CTYBG, antes de dictar resolución sobre la reclamación, realizó el oportuno trámite de audiencia a las empresas identificadas en el expediente como terceros afectados en sus derechos o intereses legítimos por el sujeto que entendía obligado a decidir sobre el acceso, RENFE OPERADORA, sin que dicha Entidad Pública Empresarial, que es dominante en RENFE VIAJEROS, indicase ninguna cuestión adicional al respecto, por lo que, el CTYBG, en el ámbito de sus competencias, verificó adecuadamente el trámite de audiencia previsto en el artículo 24.3 de la LTAIBG, sin tener constancia alguna de que debía hacer ningún trámite adicional que no fue puesto de manifiesto por parte de la entidad que resolvió sobre la solicitud de acceso.

Cuarto. La consecuencia de cuanto se ha expuesto es la desestimación de la demanda. Todo ello con imposición de costas a la entidad demandante hasta el límite máximo de 500 euros (art. 139.1 y 4 de la LJCA).

Información sobre recursos. Se trata aquí de un asunto de cuantía indeterminada. Nos encontramos, en consecuencia, con un proceso en primera instancia [cfr. art. 81.1 de la LJCA], de manera que la presente resolución podrá ser apelada mediante escrito razonado, presentado ante este juzgado en el plazo de los quince días siguientes a la notificación de esta sentencia (art. 85.1 de la LJCA).

Será preceptivo a tal fin consignar como depósito, al tiempo de interponer el recurso, la cantidad de 50 euros en la cuenta de depósitos y consignaciones con número [REDACTED] [REDACTED] abierta en Banco Santander a nombre de este juzgado, código "22. Contencioso-Apelación" (disp. ad. 15.ª de la LOPJ añadida por LO 1/2009), salvo que concurra alguno de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5.º de dicha disposición adicional.

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.

En cualquier caso, con el escrito de interposición del recurso deberá acompañarse copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del indicado depósito.

En atención a lo expuesto,

FALLO:

1. Desestimo la demanda rectora de esta litis.
2. Impongo a la entidad actora el pago de las costas hasta la cuantía máxima de 500 euros.

Una vez firme esta sentencia, comuníquese a la Administración demandada con copia electrónica de la misma para su ejecución.

Así, por esta mi sentencia, de la que se unirá documento judicial electrónico a los autos, lo pronuncio, mando y firmo.

