

# AUDIENCIA NACIONAL

## Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

**Núm. de Recurso:** 0000103/2021  
**Tipo de Recurso:** APELACION  
**Núm. Registro General :** 00439/2021  
**Apelante:** RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.  
**Procurador** [REDACTED]  
**Apelado:** CONSEJO TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.  
SINDICATO SECTOR FEDERAL FERROVIARIO DE LA  
CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO.  
INTERSERVE FACILITIES SERVICES, SAU.

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

### SENTENCIA EN APELACION

**Ilmo. Sr. Presidente:**  
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

**Ilmos. Sres. Magistrados:**  
D<sup>a</sup>. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT  
D. JAVIER EUGENIO LÓPEZ CANDELA  
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER  
D<sup>a</sup>. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a veintinueve de marzo de dos mil veintidós.

VISTO por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso de apelación núm. 103/2021, promovido por el Procurador de los Tribunales [REDACTED], en nombre y en representación de RENFE VIAJEROS S.M.E.. S.A., contra la sentencia

dictada en fecha 23 de Septiembre de 2021 por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Dos en el procedimiento ordinario 42/2020. Dicha sentencia confirmaba la resolución recurrida que era la resolución 537/20202 de fecha 17 de Noviembre procedente del CTYBG por la que estimo parcialmente la reclamación presentada por el Sindicato Federal Ferroviario de la CGT e insto a RENFE-OPERADORA (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) y se ordenaba 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 de Junio de 2018.

Ha sido parte en autos el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno representado por la Procuradora [REDACTED].

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** – Se interpuso recurso frente a la resolución 537/20202 de fecha 17 de Noviembre procedente del CTYBG por la que estimo parcialmente la reclamación presentada por el Sindicato Federal Ferroviario de la CGT e insto a RENFE-OPERADORA (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) y se ordenaba 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 de Junio de 2018.

Tras la tramitación del oportuno recurso contencioso administrativo (Procedimiento Ordinario 42/2020) por el Juzgado Central de lo Contencioso Número Dos, se dictó sentencia en fecha 23 de Septiembre de 2021. Dicha sentencia desestimó la demanda y confirmó la resolución objeto de recurso.

**SEGUNDO.** – Por Renfe Viajeros S.M.E. S.A. se interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia tras lo que se dio traslado al Abogado del Estado que se opuso a la admisión del recurso de apelación, interesando la confirmación de la sentencia.

**TERCERO.** - No habiéndose solicitado la práctica de prueba, se declararon conclusas las presentes actuaciones y quedaron pendientes para votación y fallo.

**CUARTO.** - Para votación y fallo del presente recurso de apelación, se señaló el día 22 de Marzo, designándose ponente al Ilmo. Sr. Magistrado D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la sentencia dictada en fecha 23 de Septiembre de 2021 por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Dos en el procedimiento ordinario 42/2020.

La sentencia en cuestión impugnaba la resolución 537/20202 de fecha 17 de Noviembre procedente del CTYBG por la que estimo parcialmente la reclamación presentada por el Sindicato Federal Ferroviario de la CGT e insto a RENFE-OPERADORA (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) y se ordenaba 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 de Junio de 2018.

La sentencia en cuestión desestimó la demanda y confirmó la resolución recurrida sobre la base del empleo de los siguientes argumentos:

- Sobre el carácter de información pública del contrato entre Renfe Viajeros e Interserve. Renfe es una sociedad participada por la Administración y no puede quedar excluida del ámbito de aplicación de la ley de transparencia (artículo 2.1.g de la Ley).
- Aplicación preferente de la legislación especial sobre la ley de transparencia. Considera que la aplicación de la ley 31/2007 no excluye la aplicación de la ley de transparencia pues no crea un régimen específico de acceso a la información.
- Protección que el artículo 141,h) de la ley de transparencia otorga a los intereses económicos y comerciales de Renfe. Entiende que no concurre este límite y que debe prevalecer el derecho de acceso a la información garantizado por la ley de transparencia.
- Supuesta infracción del trámite de audiencia. Se rechaza por las tres razones que expone la sentencia al final de su apartado 4.

**SEGUNDO.** – El relato de hechos que ha dado lugar a la sentencia que ahora es objeto de apelación, se concreta en lo siguiente.

- El sindicato Sector Federal Ferroviario de la Confederación General del Trabajo (SFF-CGT) solicitó lo siguiente: Que solicitamos se nos entregara la licitación completa (pliego de condiciones particulares inclusive) adjudicada el 27/06/2018 a Interserve Facilites Service S.A., con el objeto del servicio de actividades auxiliares de información y venta en estaciones de la dirección de cercanías de Cataluña (número de expediente 2017-00552).
- Renfe se opuso por aplicación del artículo 14.1.h de la LTBG y formulada reclamación ante el CTBG, se dictó la resolución que ahora es objeto de recurso.

- La resolución del CTBG admitía la petición de información por lo que Renfe Viajeros la impugnó ante el Juzgado Central de lo Contencioso dando lugar a la sentencia desestimatoria que es objeto del presente recurso de apelación.
- Contra dicha sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso, interpuso recurso de apelación la representación procesal de RENFE VIAJEROS S.M.A. S.A.

**TERCERO.** – La parte apelante entiende que la interpretación que hace la sentencia apelada permitiría que sus competidores accediesen con gran facilidad a detalles de su negocio que ellos mismos mantienen reservados. Además, exigiría cuestionarse por qué empresas privadas que desarrollan su actividad en el ámbito de los denominados ‘sectores excluidos’, como puede ser el caso de ALSA o IBERDROLA, y que vienen obligadas a licitar sus contratos, no están incluidas dentro del ámbito de aplicación de la ley de transparencia, en lo que respecta al derecho de acceso que se regula en el capítulo III de su título primero.

Entendemos que el legislador, al incluir a las sociedades mercantiles públicas en el ámbito de aplicación de la ley de transparencia, no pretendió que toda la información o documentos que conocen, reciben, adquieren o elaboran, devenga en información pública, sino únicamente aquella vinculada con los fines de la ley.

Entiende que el sindicato recurrente está manteniendo un ejercicio antisocial del derecho y que debe considerarse abusivo.

Considera la apelante que el sindicato recurrente pretende obtener por esta vía, información que no obtendría por la vía de la aplicación de la legislación sindical.

También considera que de debió cumplimentar el trámite de audiencia previsto en el artículo 24.3 de la Ley de Transparencia.

**CUARTO.** – Para la adecuada resolución de la cuestión que se plantea en el presente recurso de apelación, resultan esenciales los siguientes preceptos:

El artículo 2.g) de la Ley 13/2009 incluye dentro del ámbito de aplicación de la ley “g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100”; por lo que, claramente, hay que entender incluida la recurrente en apelación.

Se entiende por información pública, según el artículo 13 de la misma ley “*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*”.

**QUINTO.** – Esta misma cuestión la hemos resuelto en la sentencia de esta Sala y Sección dictada en el recurso de apelación 9/2020 en cuyos dos últimos fundamentos jurídicos hemos dicho lo siguiente, y que debemos dar por reproducido en este momento por aplicación del principio de seguridad jurídica:

*“TERCERO: La Ley 19/2013 declara que con esta ley se incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública. Y esta Ley 19/2013 reconoce el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer 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” (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

*Desde esta perspectiva, la parte solicitante de la información no tiene ni tan siquiera que justificar su solicitud, por lo que la entidad sindical solicitante puede acceder a dicha información.*

*CUARTO: Por otra parte, la entidad recurrente forma parte del Grupo Renfe realizando la actividad de prestación de servicios de mercancías por ferrocarril. Estamos ante una sociedad de dicho grupo que realiza una actividad siendo su misión el servicio de mercancías y por ende participe de la entidad pública empresarial Renfe.*

*El sindicato solicitante solicitó información concreta y determinada consistente en la licitación completa de Renfe Mercancías SA/Renfe Operadora/ Grupo Renfe adjudicada a Logiral SME para el transporte de personal en Barcelona para el periodo del 17/1/2016 hasta el 31/12/2020.*

*El Artículo 8 de la Ley sobre: Información económica, presupuestaria y estadística, establece:*

*1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:*

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

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

*Por consiguiente, la solicitud de información se incardina dentro del precepto anterior y por ello la concesión de esa información por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es acorde a derecho.*

*La apelante alude también a la generación de un daño de dar a conocer esa información, pero no justifica un daño concreto y evaluable. No se acredita por parte del apelante la concurrencia de los límites del art. 14 de la Ley referidos a intereses económicos y comerciales, y la aplicación de este límite debe estar plenamente justificado. La actora, en ningún caso, detalla los daños que razonablemente se pudieran producir de dar a conocer la información solicitada. Y en cuanto a los intereses económicos de la otra parte contratante y a la que se le pueda originar un perjuicio de dar a conocer la información tampoco el recurrente ha acreditado esta alegación, tan solo la manifiesta, pero debe demostrar que perjuicios irrogaría a un tercero de facilitar la información solicitada.*

*Por consiguiente, procede desestimar el presente recurso de apelación con imposición de costas a la parte apelante con arreglo al art. 139 LJCA.”*

**SEXTO.** – Aunque la aplicación del criterio de la sentencia dictada en la apelación 9/2020 ya sería suficiente para desestimar el presente recurso de apelación, deberemos insistir en alguno de los criterios que se recogen en el supuesto presente:

La parte recurrente se limita a reiterar que la petición de información la considera excesiva e innecesaria pero este argumento no es suficiente una vez que están claramente incluido el supuesto en los artículos 2.g) de la Ley de Transparencia (ámbito subjetivo) y en el artículo 13 (al definir qué es información pública).

Una mera lectura de 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, no hace inaplicable la ley de transparencia (por la hipotética aplicación de la Disposición Adicional 1 de esta última) puesto que esta última norma recoge determinadas exigencias de publicidad pero de ninguna forma recoge un régimen completo que pudiera hacer inaplicable el régimen de la ley de transparencia. Bastaría para confirmar esta conclusión con valorar que la ley 31/2007 es muy anterior en el tiempo a la ley de transparencia por lo que no es posible que tuviera recogidos los mismos principios y las mismas garantías que la ley de transparencia.

Además, resulta evidente que la aplicación supletoria de otra normativa con preferencia a la ley de transparencia exige que estemos ante un régimen completo de transparencia y que permita obtener las mismas garantías que permitiría la normativa sobre transparencia, lo cual, obviamente, no ocurre en el caso presente.

Las sentencias del Tribunal Supremo dictadas en los recursos 577/2019; 4614/2019 ó 7045/19 hablan de la aplicación genérica de la ley 19/2013 y la última de estas sentencias recoge la siguiente doctrina legal: “*debe afirmarse que las*

*previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”.*

Por lo tanto, el principio general es el de aplicación de la ley de transparencia con carácter general y transversal y que la excepción solo es predicable en aquellos supuestos en los que exista un régimen completo de acceso a la información en una materia determinada. Esta excepción no juega en el caso presente.

La aplicación del límite del artículo 14 de la ley de Transparencia cuando se refiere a la afectación de los “intereses económicos y comerciales”, también debe considerarse que se ha realizado correctamente por la sentencia de instancia.

En este punto conviene recordar que en la STS nº. 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (RCA.75/2017), STS nº. 344/2020 10 de marzo de 2020 (RCA 8193/2018), y STS nº. 748/2020 de 11 de junio de 2020 (RCA 577/2019), ha declarado que:

*“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, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: 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. 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”.*

Esta Sala no comparte la interpretación que hace la parte apelante, dado que sigue sin justificar el perjuicio para los intereses económicos y comerciales- siquiera puede concretar el hipotético daño- ni perjuicio para el secreto profesional y la

propiedad intelectual e industrial, ni consta, aunque afirma haber efectuado el doble test, como exige la Ley 19/2013.

En la sentencia que hemos citado más arriba (apelación de esta sección 9/2020) también rechazábamos este mismo argumento por entender que no se habían detallado los concretos perjuicios que, supuestamente, podrían haberse producido.

El último argumento recogido en la sentencia y que se esgrime por la apelante es la supuesta falta del trámite de información del artículo 24.3 de la LTBG a la empresa Renfe Viajeros.

El artículo 24.3 es claro al respecto: *“Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga”*. Por lo tanto, dicho precepto defiende los intereses de terceros afectados, pero en este caso los derechos de las empresas licitadoras están puestos a salvo puesto que se les dio traslado de la petición de información y también se les dio traslado en el expediente tramitado en por el CTBG.

Así pues, no puede exigirse nuevo traslado a la empresa a la que se ha solicitado la información que no tiene la condición de tercero a los efectos de la transparencia, sino que es la obligada a cumplir con las exigencias de la información. Parece que la recurrente apelación olvida que Renfe Operadora es dominante de Renfe Viajeros y como dice la sentencia apelada “responsable de velar por la transparencia” y ningún derecho se entiende afectado en este caso.

**SÉPTIMO.** - De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, las costas procesales de esta instancia habrán de ser satisfechas por la parte apelante hasta el límite de 1.000 euros.

### FALLAMOS

Que desestimamos el recurso de apelación, interpuesto por el Procurador de los Tribunales [REDACTED], en nombre y en representación de RENFE VIAJEROS S.M.E.. S.A. contra la sentencia dictada en fecha 23 de Septiembre de 2021 por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Dos en el procedimiento ordinario 42/2020, debemos confirmar la sentencia por ser conforme a Derecho.

Con expresa imposición de costas a la parte apelante hasta el límite de 1.000 euros.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el *artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción* justificando el interés casacional objetivo que presenta.



