

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo **SECCIÓN SÉPTIMA**

Núm. de Recurso: 000055/2021
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General: 00249/2021
Demandante: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMIA SOCIAL
Letrado: ABOGADO DEL ESTADO
Demandado: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. JAVIER EUGENIO LÓPEZ CANDELA
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a veintiuno de febrero de dos mil veintidós.

1

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Contra la sentencia referida *ut supra* se interpuso recurso de apelación mediante escrito presentado en plazo en mérito a las alegaciones que en tal escrito se contienen y que son dadas aquí por reproducidas en aras de la brevedad. Admitido el

mismo, se dio a los autos legal curso en sede de Instancia, con traslado a la demandada que lo impugno.

SEGUNDO .- Por Diligencia de Ordenación se acordó remitir las actuaciones a esta Sala.

TERCERO .- En la tramitación del presente recurso de apelación se han observado todas las prescripciones legales, salvo determinados plazos procesales, por acumulación de asuntos ante la Sala; habiéndose señalado para votación y fallo el día 15 de febrero de 2022, en el que, efectivamente, se ha deliberado, votado y fallado, siendo ponente la Ilma. Sra. Dña. Maria Yolanda de la Fuente Guerrero, que expresa el parecer de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Objeto del recurso de apelación

PRIMERO.- Tienen su origen los presentes autos en la impugnación de la Sentencia nº55/2021, de 22 de abril, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 en el Procedimiento Ordinario nº 31/2020.

SEGUNDO.- La sentencia impugnada desestima el recurso contencioso-administrativo formulado por el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contra la Resolución num 111/2020 de 1 de junio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estimaba en parte la reclamación presentada por [REDACTED], contra la Resolución del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social de fecha 29/01/2020.

El [REDACTED] solicitó la siguiente información al Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social:

“Solicito el expediente, las cláusulas técnicas administrativas, las memorias justificativas de la necesidad de contratación de los expedientes, las ofertas de los licitadores y el nombre de estos, número y nombres de empresas invitadas, la acta de adjudicación, aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura, las actas con las valoraciones referentes a los contratos públicos ofertados por la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y todo otro documento público relacionado con las licitaciones de los siguientes expedientes y objetos que incluyo en el documento.”

El listado de información se refería a 12 expedientes de contratación.

La Resolución de 29 de enero de 2020, contestó al solicitante, en síntesis, en los siguientes términos:

-parte de la información solicitada se encuentra publicada en el perfil del contratante del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a través del enlace www.contrataciondelestado.es.

Además toda la información referente a las distintas contrataciones de servicios es accesible al ciudadano a través de la página web de la Inspección de Trabajo, en el apartado de "Qué hacemos/Contratación Servicios" situado en el margen izquierdo de la misma, accediendo en el siguiente enlace:

www.mitramiss.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Contratacion_Servicios_ITSS/index.html.

-el resto de la información no publicada en las páginas web señaladas, la oferta como tal, además de la correspondiente factura y todo otro documento público relacionado con las licitaciones (por ejemplo, órdenes de inicio, órdenes de aprobación del expediente, informes de la intervención delegada, informes de la Abogacía del Estado etc) requiere una labor de reelaboración y para llevarla a cabo deberían destinarse recursos humanos durante un considerable periodo de tiempo exclusivamente a atender la petición del solicitante. Cita el art. 18.1c) de la LTAIBG.

-asimismo considera que la petición es abusiva (art. 18.1e) de la LTAIBG," ya que, como se ha indicado, el volumen de documentación a analizar implicaría destinar a dicha tarea recursos humanos que dejarían de realizar su labor ordinaria, durante un periodo de tiempo superior al razonable para satisfacer las pretensiones de solicitantes de información."

-finalmente se trataría de información que por su relevancia, pudiera afectar a secretos comerciales o empresariales de las entidades afectadas.

El reclamante manifestó que en la web www.contrataciondelestado.es, no consta casi ninguna información solicitada. Invoca resoluciones del propio CTBG para rechazar las causas de inadmisión invocadas.

La Resolución del CTBG comienza indicando que acaba de pronunciarse en el expediente de reclamación 110/2020 del mismo interesado que a su vez se remite a lo resuelto en la reclamación 900/2019.

El CTBG señala:

-la referencia a la página web es excesivamente genérica y no lleva directamente a la información, sin necesidades de posteriores búsquedas

-la cantidad de información que se solicita no es causa de inadmisión ni un límite al derecho de acceso consagrado en la LTAIBG.

-la Administración debe acreditar y no solo alegar que proporcionar la documentación solicitada compromete la acción diaria de un Organismo Público hasta el punto de paralizar su actividad.

-en relación con las actas de contratación solicitadas, procede " acceso a los documentos (particularmente, las actas) debidamente anonimizados en los nombres de personas físicas y eliminando los secretos técnicos o comerciales, los aspectos confidenciales de las ofertas y cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia."

-en relación con la documentación relacionada con las licitaciones, distingue los documentos auxiliares o de apoyo, de los que sirven para conformar la voluntad del órgano decisorio o de otro tipo de documentos que recaban elementos necesarios para llegar a una conclusión determinante, como son los informes. Considera que deben entregarse los informes y las facturas, los primeros porque son definitivos y necesarios para tomar una decisión final, tanto los de la Abogacía del Estado, por razones de legalidad, como los de la Intervención General, por razones de control del gasto público. En cuanto a las facturas, con remisión a un precedente (Resolución 522/2018) entiende que son documentos que sirven para comprobar cómo se gasta el dinero público, que es una de las finalidades perseguidas por la Ley.

-en relación con la causa de inadmisión del art. 18.1 c) de la LTAIBG, después de referirse al concepto de reelaboración y diferenciarlo de otros supuestos (información voluminosa, información que debe ser anonimizada o disociada antes de ser suministrada, información que se encuentra en poder de varias unidades informantes), concluye que se trata de expedientes sobre los que la Administración ya ha trabajado, con el objetivo de publicar en la plataforma de contratación la información cuya publicidad obliga la normativa en materia de contratos del sector público y con objetos similares, por lo que no concurriría la causa de inadmisión invocada. Y en relación al carácter abusivo de la solicitud de información, reconoce que existen 4 solicitudes del mismo reclamante en las que pide información relativa a un total de 52 expedientes. Sin embargo, la solicitud de información entronca con la finalidad de la Ley de conocimiento de la actuación pública y rendición de cuentas por la misma.

La Resolución estima parcialmente la reclamación e insta a la Administración a remitir al reclamante la siguiente información: *“Las memorias justificativas de la necesidad de contratación de los expedientes, las ofertas de los licitadores y el nombre de estos, cada acta de adjudicación y las actas con las valoraciones, los informes de la Intervención Delegada, los informes de la Abogacía del Estado y las facturas, referentes a los contratos públicos ofertados por la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social,”* de los expedientes que aparecen en el listado.

Posición de las partes

TERCERO.- La parte apelante solicita a la Sala una Sentencia, que estime el recurso de apelación interpuesto, dejando sin efecto la sentencia apelada, acordando la íntegra estimación del recurso contencioso-administrativo y la imposición de costas a la parte actora.

Los motivos del recurso son, en síntesis los siguientes:

Primero.- Respecto de la parte de la información ya accesible a cualquier ciudadano, por estar publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en el perfil del contratante de la ITSS: **la sentencia infringe los artículos 22.3 LTAIBG, y a mayor abundamiento los artículos 18.1.c) y 18.1.e) LTAIBG**, al obligar a la Administración a atender

las solicitudes del mismo reclamante sobre 52 expedientes de contratación, dando una respuesta individualizada para cada uno, cuando la información es plenamente accesible en la web.

La Abogacía del Estado advierte que aunque la solicitud que nos ocupa se refiere a 12 expedientes, el [REDACTED] ha formulado otras tres solicitudes:

La primera relativa a 18 expedientes de contratación y que ha dado lugar a la R/900/2019 del CTBG.

La segunda relativa a 17 expedientes de contratación que ha dado lugar a la R/110/2020 del CTBG.

La tercera relativa a 5 expedientes de contratación que ha dado lugar a la R/112/2020 del CTBG.

Por tanto, las solicitudes de información del interesado a la ITSS implicarían dar información individualizada sobre 52 expedientes de contratación diferentes.

Sigue diciendo que la remisión a la PCSP permite a cualquier ciudadano acceder a la practica totalidad de la información que determina la resolución del CTBG recurrida. La indicación que se dio al solicitante, le permite acceder a la información con la introducción del número de referencia de cada uno de los expedientes indicados en la solicitud (memoria justificativa, acta de adjudicación, ofertas de los licitadores y nombre de estos, valoraciones de la Mesa de contratación). El art. 22.3 de la LTAIBG solo exige que se indique al solicitante cómo acceder a la información solicitada.

En este punto, la Sentencia apelada no hace referencia al art. 22.3 de la LTAIBG. Unicamente afirma *“Asimismo, llama la atención la diferente explicación para acceder a la información pública, dada en la resolución impugnada y la detallada de manera explícita en la documentación obrante en autos.”*

En la demanda ha quedado demostrado que la PCSP es suficientemente accesible para la generalidad de los ciudadanos, aunque al CTBG le parezca lo contrario.

Concluye pues que la Sentencia infringe el art. 22.3 de la LTAIBG, lo que debe conducir a la estimación del recurso.

A mayor abundamiento, en la demanda se alegó que las solicitudes del [REDACTED] infringen los apartados c) y e) del art. 18.1 de la LTAIBG.

En relación con la causa de inadmisión del apartado c) se remite a lo razonado en la Sentencia num 88/2018 de 10 de julio del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 2.

En relación con la causa de inadmisión del apartado e), alega que *“ no resultaría proporcionado con los fines de la Ley de Transparencia que la Administración viera paralizado el correcto funcionamiento de sus servicios para atender solicitudes de*

información, cuando la transparencia correspondiente ya se logra mediante la publicación de los datos necesarios en una página web.”. Asimismo, como documento núm 4 de la demanda, aportó el Certificado del Subdirector General de Relaciones Institucionales y Asistencia Técnica del OEITSS, que acredita el perjuicio que atender las solicitudes de 52 expedientes individuales acarrearía para el servicio público.

Sobre las causas de inadmisión, la Sentencia contiene un razonamiento común, sin atender a la distinción que la demandante planteaba, no valora el certificado aportado con la demanda y es contrario a la doctrina de la Sala, con cita de la Sentencia de 30 de mayo de 2019 dictada en el recurso de apelación 1/2019.

Segundo. - Incongruencia omisiva. En cuanto a la información no publicada en la PCSP (informes y facturas), la sentencia infringe el artículo 18.1.e) LTAIBG, ya que la solicitud tiene un claro carácter abusivo en relación con los fines de la Ley de Transparencia.

La sentencia no analiza separadamente el caso de la información que la resolución del CTBG obliga al Ministerio a entregar al solicitante y que no está publicada en la PCSP. No contiene ningún razonamiento que dé respuesta al motivo de impugnación expuesto en el Fundamento material Segundo de la demanda. En todo caso, para el supuesto de estimar que los razonamientos de la Sentencia que transcribe en el recurso de apelación, son aplicables a ese segundo supuesto, se remite a lo anteriormente expuesto en el primer motivo de apelación.

Asimismo en relación con los informes y facturas, y en relación con la causa de inadmisión opuesta, afirma que los informes de la Abogacía del Estado y de la Intervención Delegada han precedido a la aprobación del expediente, y las facturas solo documentan la ejecución del gasto previamente fiscalizado por la intervención y aprobado por el órgano de contratación. Por tanto, la información que el CTBG ha concedido acceso y que no ha sido publicada en la PCSP, no aporta ningún elemento relevante a los efectos de control de la actuación de la ITSS en materia de contratación pública y poco añaden a los efectos de la finalidad de transparencia de *“conocimiento de la actuación pública y rendición de cuentas por la misma”* que es la que la Resolución del CTBG pone de manifiesto. Por ello, la paralización de los servicios que conllevaría atender las solicitudes del [REDACTED], con los 52 expedientes, no es razonable ni ponderada, en relación con la relevancia de la información ni resulta justificada al amparo de los fines de la Ley de Transparencia.

QUINTO.- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como parte apelada, se opone a la estimación del recurso de apelación y defiende la adecuación a derecho de la Sentencia apelada.

Sobre la incongruencia de las sentencias y su motivación.

SEXTO.- En este punto se ha de recordar que el deber de motivación de las sentencias, proclamado en los artículos 248.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, constituye una exigencia

constitucional expresamente recogida en el artículo 120.3 de la Constitución española, sobre el que se proyecta la tutela judicial efectiva de su artículo 24.2, cumpliendo un doble propósito: de un lado, poner de manifiesto por qué se ha realizado una determinada interpretación y aplicación de la ley de suerte que se permita a los destinatarios conocer y comprender su contenido; y, de otro, hacer posible comprobar que el razonamiento -o la decisión sin más- no es arbitrario, caprichoso o irrazonable, al tiempo que permite ser revisada en vía de recurso (sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012).

Ahora bien, según ha declarado el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 11 de octubre de 2004), el principio de congruencia no requiere una correlación literal entre el desarrollo dialéctico de los escritos de las partes y la redacción de la sentencia, ni supone que la sentencia tenga que dar una respuesta explícita y pormenorizada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, siempre que exteriorice, tomando en consideración las pretensiones y alegaciones de aquéllas, los razonamientos jurídicos que, en el sentir del órgano judicial, justifican el fallo.

Pues bien, en el presente caso, y aplicando la doctrina expuesta al supuesto sometido a nuestra consideración en esta alzada, conduce necesariamente a desestimar sendos motivos de impugnación que estamos examinando: la pretensión del apelante- estimación del recurso dejando sin efecto la resolución del CTBG- y las alegaciones que sustentan la pretensión- infracción del art. 23.2 de la LTAIBG y las causadas de inadmisión del art. 18.1 c) y e)-, han recibido respuesta por la Sentencia apelada, si bien convenimos con la parte apelante, en la existencia de cierta confusión a la hora de dar respuesta a la pretensión y motivos de impugnación.

Sobre la infracción del artículo 22.3 LTAIBG, y a mayor abundamiento los artículos 18.1.c) y 18.1.e) LTAIBG.

SÈPTIMO.- El art. 22.3 de la LTAIBG, sobre formalización del acceso, dispone:

“1. El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días.

...

3. Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

..”

La parte apelante, primero en el escrito de demanda y después en el recurso de apelación, alegó que la remisión a la PCSP, permite a cualquier ciudadano, acceder a la práctica totalidad de la información que determina la resolución impugnada. En concreto, a las memorias justificativas de la necesidad de contratación de los expedientes, las ofertas de los licitadores y nombre de estos, acta de adjudicación y actas con las valoraciones.

Convenimos con la apelante que el solicitante puede acceder a la práctica totalidad de la información solicitada mediante una simple búsqueda, que solo exige introducir el número del expediente. Y el art. 22.3 de la LTAIBGA solo exige se que indique al solicitante cómo puede acceder a ella. No exige como apunta la resolución impugnada que la referencia a la página web *“lleve directamente a la información, sin necesidad de posteriores búsquedas”*.

Por tanto, este motivo debe ser estimado. Y en este mismo sentido nos hemos pronunciado en la Sentencia de esta Sala de 7 de febrero de 2022, dictada en el recurso de apelación num 40/2021 interpuesto contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm 2, autos Po núm 2020 y que tenía por objeto la Resolución núm 900/2019 del CTBG.

Restaría por analizar, la concurrencia de las causas de inadmisión del art. 18.1 c) y e) de la LTAIBG.

El art. 18.1c) dispone:

“1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

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

Sobre esta causa de inadmisión se ha pronunciado esta Sala, por ejemplo en la Apelación núm 49/2020, que hemos dicho: *“El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene criterios interpretativos en relación con el concepto reelaboración que considera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciente al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada. Esto es, la reelaboración constituye en un nuevo tratamiento de la información”*.

El TS en la sentencia correspondiente al recurso 300/2018 ha afirmado que: *“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.”*

Aplicando este criterio al presente caso, la Sala estima que la información solicitada y limitada a los informes de la Abogacía del Estado, informes de la Intervención Delegada y facturas, no incurra en la causa de inadmisión del art. 18.1c) de la Ley 19/2013: no ha quedado justificado que la dicha información precise un tratamiento previo o reelaboración (STS de 16 de octubre de 2017 dictada recurso 75/2017) o que resulte exigible que la acción previa de reelaboración presente cierta complejidad (STS de 3 de marzo de 2020 dictada en

el recurso 600/2018), dado que se trata de informes y facturas, que deben obrar ya en el expediente y la búsqueda y sistematización de la información no puede comportar dicha causa de inadmisión (STSJM de 28 de julio de 2021 dictada en el recurso de apelación número 171/2020).

En relación con la causa de inadmisión del art. 18.1e) de la Ley 19/2013, esto es, “e) *Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*”, esta Sala en la Sentencia antes citada, de 7 de febrero de 2022, dictada en el recurso de apelación 40/2021, ha rechazado la concurrencia de la misma, a cuyos fundamentos nos remitimos.

En el fundamento de derecho segundo, hemos dicho:

“SEGUNDO.- La segunda cuestión se refiere al acceso a la información no publicada se aducen dificultades técnicas para la recopilación de la documentación de numerosos expedientes, insuficiencia de personal y problemas suscitados por la pandemia y el teletrabajo.

La Ley de Transparencia y Buen Gobierno trata de garantizar el derecho al acceso a la información pública en manos de las Administraciones. Una ley que reconoce tal derecho debe ir acompañada de las correspondientes previsiones presupuestarias para allegar medios para el cumplimiento de este fin.

No es excusa, por tanto, que no se pueda garantizar el acceso a la información dentro del horario laboral. Debe remarcar que estas labores de facilitar el acceso a la información no pueden considerarse ajenas a las labores ordinarias de las plantillas que deberán estar correctamente dimensionadas.

Son aplicables, por regla general, los límites al acceso a la información según los cuáles ésta se denegará cuando exija una reelaboración de la información o cuando la petición sea manifiestamente abusiva.

No se da ninguno de estos supuestos, puesto que se identifican perfectamente los expedientes a los que se pretende tener acceso, sin necesidad alguna de búsqueda activa y recopilación de información dispersa en varios archivos. Tampoco hay razones para considerar que la petición es abusiva, puesto que esta calificación no depende de si son muchos o pocos los expedientes a los que se pretende tener acceso, sino que exige un juicio sobre la razonabilidad de la petición.”

Decisión del caso

Razones, todas las anteriores, que conducen a la estimación parcial del recurso de apelación.

OCTAVO.- Con arreglo al art. 139 de la LJCA no haremos especial pronunciamiento sobre las costas en ninguna de las dos instancias, de conformidad con lo dispuesto en el art 139.2 de la LJCA.

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sección séptima, ha dictado el siguiente

FALLO

ESTIMAMOS EN PARTE el recurso de apelación núm. 55/2021 promovido por la Abogacía del Estado, en la representación y defensa que ostenta del Ministerio de Trabajo y Economía Social, contra la Sentencia num 55/2021, de 5 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 dictado en el P.O. núm. 31/2020, que revocamos y en su lugar, estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo, y anulamos la resolución impugnada, únicamente en cuanto obliga a la Administración a entregar la información publicada en el Plataforma de Contratación del Sector Público. Sin costas en ninguna de las dos instancias.

A su tiempo devuélvanse los autos al órgano jurisdiccional de procedencia con certificación de esta sentencia de la que se unirá otra al rollo de apelación.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, haciéndoles la indicación de 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.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

