ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Recurso Nº: 0000009/2024

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo
SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso:	**0000009/2024**
Tipo de Recurso:	**APELACION**
Núm. Registro General :	**00048/2024**
Apelante:	**CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**
Procurador	[redacted]
Apelado:	**SEPI SOCIEDAD ESTATAL DE PARTICIPACIONES INDUSTRIALES**
Abogado Del Estado	
Ponente Ilmo. Sr.:	**D. FELIPE FRESNEDA PLAZA**

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. JOSE FELIX MARTIN CORREDERA
D. FELIPE FRESNEDA PLAZA
D. JAVIER RODRIGUEZ MORAL

Madrid, a ocho de julio de dos mil veinticinco.

VISTO por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el rollo de apelación nº. 9/2024, dimanante del recurso contencioso-administrativo nº. 16/2023, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Núm. 7 interpuesto por el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO representada por el Procurador [redacted] siendo parte apelada la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, siendo objeto de apelación la sentencia del

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

referido Juzgado de 2 de noviembre de 2023, y habiéndose seguido el procedimiento previsto para el recurso de apelación en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - La representación procesal de la parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Núm. 7 de 2 de noviembre de 2023, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por EL ABOGADO DEL ESTADO, en la representación y defensa que por ministerio de la Ley ostenta del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA contra la resolución de 2 de marzo de 2023 dictada por el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la que se estimó parcialmente la reclamación presentada por [redacted] *frente a la resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, dictada a través de la SEPI , debo declarar y declaro que dicha resolución no es conforma a derecho, revocándola y dejándola sin efecto. Con expresa condena en costas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

SEGUNDO. - Una vez formalizado el recurso fue remitido a la Sala por el Juzgado, formándose rollo de apelación que fue registrado con el nº 9/2024.

TERCERO. - Se señaló para votación y fallo el día 24 de junio de 2025.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Felipe Fresneda Plaza

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de apelación se ha interpuesto frente a sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Núm. 7 de 2 de noviembre de 2023, la cual estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración del Estado, parte apelada en esta segunda instancia, frente a resolución de 2 de marzo de 2023 dictada por el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la que se estimó parcialmente la reclamación presentada por [redacted] frente a la resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, dictada a través de la SEPI y se instó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remitiera al reclamante la siguiente información:

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Resolución del Consejo Gestor del Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas por el que se aprueba conceder apoyo financiero temporal a Air Europa.

Acuerdo de gestión con Air Europa en el que se incluyan los detalles y condiciones de la ayuda concedida.

La cuestión que se dilucida es si sobre los datos interesados, que por la resolución impugnada del Consejo se acordó que fueron facilitados al solicitante, prima la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, o las normas específicas, que crean límites a la información a facilitar, normativa especial constituida por El artículo 17.15 del Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial que dispone:

"Los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Comité Técnico de Inversiones y de la gestora del Fondo en virtud de las funciones que les encomienda este real decreto-ley tendrán carácter reservado y, con las excepciones previstas en la normativa vigente, no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad, ni utilizados con finalidades distintas de aquellas para las que fueron obtenidos. Quedarán también obligados a guardar secreto y a no utilizar la información recibida con finalidades distintas de aquella para la que les sea suministrada los auditores de cuentas, asesores legales y demás expertos independientes que puedan ser designados por el Comité Técnico de Inversiones y por la gestora del Fondo en relación con el cumplimiento de las funciones que, respectivamente tengan atribuidas. Este carácter reservado cesará desde el momento en que los interesados hagan públicos los hechos a los que los datos, documentos e informaciones se refieren.".

SEGUNDO. - Sobre la cuestión de fondo planteada la sentencia apelada razona que priman las normas especiales contenidas en el artículo 17.15 del Real Decreto-Ley 5/2021 y razona:

"*La pura interpretación literal de la norma transcrita determina que la misma, al establecer la confidencialidad, supone un régimen especial de acceso ajeno a la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, que, en su Disposición Adicional primera, apartado 2 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."

Aunque sea un régimen negativo de acceso a determinada información como lo es en este caso en el que se establece la confidencialidad ya citada.

Así, la información se complementa con lo establecido apartado 7 del Anexo II del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de junio de 2021, por el que se establece el funcionamiento del Fondo de recapitalización de empresas afectadas por la COVID-19, F.C.P.J, que establece

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

"7.1 Transparencia. El Estado español hará pública la información pertinente sobre cada apoyo público temporal individual concedido con cargo al Fondo en los plazos y forma previstos por la normativa sobre ayudas de Estado aplicable en cada caso, en función del tipo de instrumento utilizado.

En el caso de grandes empresas, los beneficiarios de apoyos públicos temporales en forma de instrumentos de capital o híbridos de capital publicarán en sus portales corporativos información sobre la utilización del apoyo público temporal recibida en un plazo de doce meses desde la fecha de concesión del apoyo público temporal y, posteriormente, de forma periódica cada doce meses, hasta el pleno reembolso del apoyo público temporal. Dicha publicidad incluirá información sobre la forma en que la utilización del apoyo público temporal recibido apoya sus actividades en consonancia con los objetivos de la Unión Europea y las obligaciones nacionales relacionadas con la transformación ecológica y digital, incluido el objetivo de la Unión Europea de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050".

Por lo tanto, el artículo 17.15 del Real Decreto Ley 5/2021 establece una concreta obligación de confidencialidad, y regula los límites y excepciones al mismo y ninguna de las excepciones previstas a dicha confidencialidad concurre en el presente caso, por lo que, sin necesidad de mayor ponderación de intereses el acceso a la información debía haber sido desestimado.

Por otra parte, el Real Decreto Ley 25/2020 de 3 de julio por el que se establece el mecanismo en base al cual Estado puede otorgar el apoyo financiero público temporal a determinadas empresas que consecuencia de los efectos de la pandemia de Covid-19, siempre que cumplan una serie requisitos de elegibilidad artículo 2 prevé la creación del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas (FASEE), y el Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020 (publicado por Orden PCM/679/2020, de 23 de julio) que establece el funcionamiento del FASEE, se refiere en el apartado 7 del Anexo II a la "información relevante" de cada operación de recapitalización aprobada.

El artículo 2.17 del mismo establece:

"17. Los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Consejo Gestor y de SEPI en virtud de las funciones que le encomienda este Real Decreto Ley tendrán carácter reservado y, con las excepciones previstas en la normativa vigente, no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad, ni utilizados con finalidades distintas de aquellas para las que fueron obtenidos.

Quedarán también obligadas a guardar secreto y a no utilizar la información recibida con finalidades distintas de aquella para la que les sea suministrada los auditores de cuentas, asesores legales y demás expertos independientes que puedan ser designados por el Consejo Gestor y por SEPI en relación con el cumplimiento de las funciones que tienen legalmente atribuidas. Este carácter reservado cesará desde el momento en que los interesados hagan públicos los hechos a los que los datos, documentos e informaciones se refieren."

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

La Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno dispone:

"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".

Por ello estima la demanda formulada por la Administración del Estado.

TERCERO. - Frente a los razonamientos de la sentencia apelada, considera el Consejo apelante que el que exista una normativa específica no excluye la aplicación de la normativa general, debiendo, a su juicio, interpretarse la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, considerando que *"El hecho de que exista una regulación específica de carácter sectorial en ningún caso implica la no aplicación del régimen contenido en la LTAIBG".*

Se razona concretamente al respecto lo siguiente:

"Existen pronunciamientos claros de nuestros tribunales en los que se ha sentado doctrina sobre el modo de interpretación de dicha Disposición Adicional Primera, apartado segundo, indicando que la remisión que la misma hace se refiere a "aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso" (STS 847/2023, de 22 de junio, ECLI:ES:TS:2023:2801), es decir, cuando el legislador es competente con carácter exclusivo. Ahora bien, lo anterior no implica una exclusión sistemática de la LTAIBG. En estos casos, las previsiones de la normativa específica se aplican de forma preferente a las previsiones de la LTAIBG, quedando esta última como regulación supletoria"

Y en relación con el derecho al acceso que fue concedido en la resolución impugnada en la instancia por el Consejo se concluye:

Por todo ello, atendiendo a que el acceso en ningún caso conculcó los límites fijados por la normativa específica (cuya aplicación es conforme a la jurisprudencia del TS) y que, una vez realizado el correspondiente ejercicio de ponderación, el CTBG otorgó una autorización parcial de acceso, la resolución impugnada debió ser considerada conforme a Derecho y la sentencia apelada debe ser ahora revocada, al no haberlo entendido así.

CUARTO. - Para resolver la cuestión planteada hemos de estar a lo que se expresaba en la sentencia de esta Sala de 11 de marzo de 2025, recurso de apelación 71/2023, que a su vez recoge el criterio sentado en sentencias precedentes de la Sala. En dicha sentencia se dice:

"El debate procesal suscitado en este recurso de apelación, sin perjuicio de que se planteen algunas cuestiones adicionales, no difiere en nada que sea relevante del que se trabó en los recursos de apelación números 68/2023 y 48/2024, en los que hemos dictado *sentencias en fechas 5 de diciembre de 2023* y *21 de noviembre de 2024*. Y si bien contra nuestras sentencias han sido preparados sendos recursos de casación, cuya admisión hasta el momento no consta, el

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

principio de igualdad en la aplicación de la ley obliga ahora a llegar a igual pronunciamiento con sustento en los mismos razonamientos jurídicos, reflejados, en lo que hace al fondo del asunto, en los fundamentos de Derecho de la *sentencia de 5 de diciembre de 2023.*

Tales fundamentos son del siguiente tenor:

« *(...)"PRIMERO.- La información fue denegada con base al Real decreto ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID -19, que en su artículo 17.15 establece que "los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Comité Técnico de Inversiones y de la gestora del Fondo en virtud de las funciones que les encomienda este real decreto-ley tendrán carácter reservado y, con las excepciones previstas en la normativa vigente, no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad, ni utilizados con finalidades distintas de aquellas para las que fueron obtenidos. (...) Este carácter reservado cesará desde el momento en que los interesados hagan públicos los hechos a los que los datos, documentos e informaciones se refieren."*

La declaración del carácter reservado de los datos es considerada en la sentencia de instancia como una regulación parcial del acceso a dicha información, conteniendo los límites y excepciones a la obligación de confidencialidad, que excluye la regulación de la Ley de Transparencia y, con ello, la posibilidad de una ponderación entre el interés público en la divulgación de los datos y los intereses protegidos con la calificación de reservada de la información.

La sentencia de instancia se ampara en las SSTS de 8 y 15 de febrero del 2022 (recursos n.º 142 y 143/2021) que se refieren a una norma idéntica aprobada por el Real decreto 25/2020.

SEGUNDO.- Las SSTS que se citan, sin embargo, no parecen establecer que la declaración de reservados de los datos contenidos en expedientes relativos al Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas, efectuada en el Real Decreto 25/2020, excluya la aplicación de la Ley de Transparencia, y en concreto los criterios de ponderación de los límites previstos en los apartados h), j) y k) del artículo 14 , en especial el principio de proporcionalidad y necesidad de valoración del interés público o privado superior que justifique el acceso. Más bien se basa en que no se ha justificado suficientemente el interés en el acceso a un concreto expediente, no siendo suficiente la invocación de su condición de diputados y la cita del artículo 7 del Reglamento del Congreso para obtener el acceso cuando una ley expresamente declara reservados los datos.

En la línea de impedir una aplicación de la regulación contenida en la Ley de Transparencia, se cita por la Abogacía del Estado, la STS 244/2023, de 27 de febrero, que interpretando el artículo 82.1 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, considera que la misma "establece de forma terminante - "no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad"- el carácter reservado de los datos, documentos e informaciones que

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

obren en poder del Banco de España en virtud del ejercicio de la función supervisora o de cualquier otra función", que constituye una regulación específica del acceso a esta información que excluye la aplicación de la Ley de Transparencia.

Pero por más que se afirme que la regulación es idéntica, se trata de materias distintas y la Ley 10/2014 no deja resquicio para ser suplida por otra norma reguladora del acceso a la información, lo que no es el caso del Real Decreto Ley 5/2021, que expresamente contempla " las excepciones previstas en la normativa vigente".

La STS de 8 de marzo del 2021 (recurso nº 1975/2020), en cambio, analiza el carácter confidencial de la información en poder de las autoridades sanitarias impuesto por el artículo 7 del Real Decreto 1591/2009, y afirma que esto no puede entenderse "en el sentido de que impone la confidencialidad absoluta, iuris et de iure de cualquier información que los sujetos afectados por el Decreto hayan podido obtener en el marco de las actuaciones contempladas en el mismo. Esa previsión de confidencialidad habrá de ponderarse tanto con el interés público que pueda poseer la información controvertida como con los eventuales intereses particulares de sujetos afectados por la misma."

Y esta doctrina puede trasladarse al presente caso sin ningún esfuerzo, de manera que debe analizarse si existe un interés público o privado en la divulgación de la información.

TERCERO. - El Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno justifica en su resolución que "resulta por tanto innegable que, en este caso, contra lo sostenido en la resolución de denegación de acceso, existe un elevado interés público en conocer la justificación de la concurrencia en el caso concreto de los presupuestos a los que el Real Decreto-Ley vincula la concesión de las ayudas públicas, que son, además, directas. Conocimiento que, por otra parte, entronca directamente con los fines de la transparencia y del derecho de acceso a la información expresados en el Preámbulo de la LTAIBG: someter a escrutinio las decisiones de los responsables públicos, permitiendo a los ciudadanos saber cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas" consideraciones que efectúa teniendo presente que la información se solicita en el marco de una investigación periodística y que justifican a nuestro juicio el interés en la divulgación de la información."

CUARTO. -El Abogado del Estado alega que la resolución del Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno infringe el deber de motivar exhaustivamente el acceso a la información. Al remitir la designación de los documentos que pueden afectar al límite del artículo 14.1 h) "los intereses económicos y comerciales" a una decisión de la SEPI no resuelve el núcleo fundamental del conflicto.

Debe advertirse que la cuestión resuelta por el Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno se centra en determinar si el Real decreto ley

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

declara de forma absoluta la confidencialidad de la documentación obrante en el expediente de concesión de ayudas- posición adoptada por la SEPI- o se permite el acceso a la información de acuerdo con la Ley de Transparencia. La controversia no se ha centrado, una vez proclamada la aplicación de la Ley de Transparencia, en determinar qué documentos contienen información cuya divulgación afecte a intereses económicos y comerciales de la solicitante de la ayuda, de ahí que no puede esperarse un pronunciamiento sobre este punto por el Consejo de Transparencia, que ni siquiera ha tenido a la vista el expediente de concesión de ayudas.

La decisión adoptada tiene un efecto de retroacción de actuaciones para que, sentado el régimen jurídico aplicable, se tome una decisión por la SEPI que no anule el derecho del interesado a conocer los criterios tomados en consideración para reconocer una ayuda pública a la empresa Plus Ultra, Líneas Aéreas, S.A.

QUINTO. -El apelante reprocha a la sentencia de instancia la falta de un pronunciamiento en relación a la infracción de los límites del artículo 14.1 f) " la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva" y i) "la política económica y monetaria".

En cuanto al apartado f) señala que dicha igualdad de armas sería puesta en peligro por los juicios paralelos que se producirían durante la instrucción del caso a partir de la entrega de la información.

Es te argumento nos parece demasiado genérico, y basado en meras hipótesis, para que pueda afirmarse que la igualdad procesal de las partes puede ponerse en peligro por el hecho de que se ejerza el derecho a la información y se permita el escrutinio de la actividad de los poderes públicos.

Al hilo de esto, se denuncia que la sentencia desconoce el carácter revisor de la jurisdicción, pues aquella razona que el proceso penal ya ha concluido, tratando así de reforzar la no afección de la igualdad de las partes en el proceso, hecho que es posterior a la decisión tomada por el Consejo de Transparencia, y que no debió ser considerado.

El argumento es demasiado rígido. Nos llevaría a anular una decisión cuando el cambio de circunstancias hace que el bien jurídico que se trata de proteger ya no se encuentra en peligro.

Por lo que se refiere a la protección de la política económica y monetaria que se vería afectada si la entrega de información sobre intereses económico y comerciales de las empresas de sectores estratégicos solicitantes de ayuda se retrajeran de pedirlas para no poner en peligro tales intereses, es un argumento que lleva implícita una cuestión de principio; esto es, debe excluirse la entrega que afecta a intereses económicos y comerciales, pero no toda la información sobre cómo se decide el otorgamiento de las ayudas. Todo solicitante de ayudas públicas debe soportar que los ciudadanos puedan acceder a información

[redacted]

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

sobre cómo se decide distribuir tales ayudas, especialmente los titulares del derecho a la información. No pueden pretender que estos procedimientos se decidan de forma secreta».

Lo razonado en la fundamentación transcrita debe ser reiterado al no concurrir circunstancias que determinen su variación".

La aplicación de las precedentes consideraciones al caso analizado conlleva a la integra desestimación del recurso de apelación debiendo estarse a lo establecido en la sentencia apelada sobre estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

QUINTO. - En cuanto a las costas de esta segunda instancia, de conformidad con el artículo 139.2 de la LJCA, desestimado el recurso de apelación, procede la imposición de las de esta segunda instancia a la parte apelante, debiendo estarse respecto a las de primera instancia a lo acordado en la sentencia apelada.

En aplicación del principio de moderación, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo, como son las de 19 y 25 de febrero de 2010, en atención a la dificultad del asunto y la labor efectivamente realizada en el procedimiento, se considera que la cantidad máxima a que debe ascender la tasación de costas a realizar por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, ha de ser la cifra de 1000 euros.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

F A L L O:

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación interpuesto frente a la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Núm. 7 de 2 de noviembre de 2023, debiendo estarse a la parte dispositiva de dicha sentencia en cuanto a la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto, todo ello con imposición de las costas de esta segunda instancia a la parte apelante, en la cuantía máxima por todos los conceptos excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido de 1000 euros, debiendo estarse en cuanto a las de la primera a lo acordado en la sentencia apelada.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer el recurso de casación previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, recurso que, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia, cumpliendo los requisitos previstos en cada caso en la Ley Jurisdiccional 29/1998.

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

[redacted]

ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

[redacted]