



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo
número 2
AUDIENCIA NACIONAL
C/ Goya 14 (28001-Madrid)

Recurso: Procedimiento ordinario número 1/2023.

Demandante: Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

Procuradora: [REDACTED].

Abogada: [REDACTED] del ICAM).

Administración demandada: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).

Procuradora: [REDACTED].

Abogado: [REDACTED] del ICAM).

Actuación administrativa recurrida: Resolución 464/2022, de 12 de septiembre (expediente R/0136/2022; 100-006411), del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la que se acuerda estimar la reclamación presentada por [REDACTED] contra ADIF a propósito de la información solicitada sobre los exámenes de las categorías de técnico y de la categoría de mando intermedio y cuadro con los códigos:

- PNI04/19 y PNI04/19 ambas de 20 de julio de 2019.
- PNI20/02 y PNI20/03 ambas de 5 de noviembre de 2020.
- PNI21/06 y PNI21/05 ambas de 16 de junio de 2021.

Cuantía: Indeterminada.

En la villa de Madrid, a 19 de junio de 2023.

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. 93/2023 —

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El pasado día 11/01/2023 tuvo entrada, vía *LexNet*, 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 17/01/2023 se admitió a trámite el recurso y se reclamó el expediente. El expediente tuvo entrada en el SCRRDA de la Audiencia Nacional el 17/02/2023. Por diligencia de ordenación de fecha 20/02/2023 se dio traslado a la parte actora para formular demanda en el plazo de 20 días.

Segundo. La demanda se presentó el 21/03/2023. Dado traslado al



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

demandado, el CTyBG se opuso con fecha 24/04/2023. Por decreto de 25/04/2023 se fijó la cuantía del pleito. Por auto de 25/04/2023 se admitió la documental propuesta, se declaró concluso el período probatorio y se abrió, a instancia de parte, el trámite de conclusiones.

La actora presentó las suyas el 3/05/2023. El CTyBG hizo lo propio el 22/05/2023.

El 1/06/2023 se acordó pasar las actuaciones a S.S.^a Ilma. para resolver. Examinadas las actuaciones y no considerando oportuno hacer uso de la facultad prevista en el artículo 61.2 de la LJCA, el mismo día 1/06/2023 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 464/2022, de 12 de septiembre (expediente R/0136/2022; 100-006411), del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la que se acuerda estimar la reclamación presentada por [REDACTED] contra ADIF a propósito de la información solicitada sobre los exámenes de las categorías de técnico y de la categoría de mando intermedio y cuadro con los códigos:

- PNI04/19 y PNI04/19 ambas de 20 de julio de 2019.
- PNI20/02 y PNI20/03 ambas de 5 de noviembre de 2020.
- PNI21/06 y PNI21/05 ambas de 16 de junio de 2021.

La resolución añade el requerimiento para que, en el mismo plazo, se remita copia de la anterior información al CTyBG.

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:



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

«[...] 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 concorra 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 que serán examinados y desestimados, asumiendo, en esencia, las certeras argumentaciones del Consejo de Transparencia.

Tercero. Abuso en la solicitud. La razón nuclear expuesta por la actora para defender la inadmisibilidad de la petición es la existencia de un supuesto abuso [art. 18.1.e) de la ley de transparencia].

Se trata aquí, como hemos visto, de una petición de información sobre exámenes de oposición ya realizados, con la finalidad (confesada por la propia reclamante) de «prepararse mejor» para presentarse a su propio examen.

Pues bien, para la parte actora, el hecho de poder contar con los exámenes ya realizados de las categorías indicadas en la petición, nada tiene que ver con el objeto y fin de transparencia que promulga la ley de transparencia, explicitada en el párrafo primero de su preámbulo. Es decir, según su opinión, al responder en este caso la petición a un interés particular, no se justifica con la finalidad de control de la actuación pública a que responde la ley de transparencia. Sostiene que, con la información requerida no se pretende fiscalizar la actuación de ADIF, singularmente, en lo tocante a la forma en que ha realizado y evaluado los exámenes.

Lo primero que hay que dejar sentado es el carácter restrictivo de las causas de inadmisión. Lo hemos dicho en el anterior fundamento, con cita de la STS núm. 1817/2020, de 29 de diciembre, recurso 7045/2019).

3.1. Interés particular. Afirma la actora que *«puesto que lo que subyace a la solicitud de acceso a la información pública es un mero interés particular de la solicitante para prepararse mejor las pruebas (futuras) de acceso a ADIF, la solicitud no es congruente con el espíritu y finalidad de la LTAIBG por lo que debe*



de prevalecer el interés público de los participantes en las convocatorias públicas en que se mantengan los principios de mérito y capacidad. Por tanto, considera ADIF considera que la solicitud debió ser inadmitida en base a lo dispuesto en el art. 18.1 e) LTAIBG ya que no se ajusta a las finalidades de la LTAIBG».

Pues bien, nada obsta a que un legítimo interés particular aflore a la hora de solicitar información como la que nos ocupa. Las razones por las que se solicita la información ni siquiera tienen que ser reveladas. El Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, indica en su artículo 4.1. que «un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial». Y, por su parte, el artículo 17.3 de la LTAIBG establece en esta misma línea que «el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información».

Es aquí relevante lo dicho por la STS (Sala 3.^a) de 12 de noviembre de 2020, rec. 5239/2019, en un supuesto en que la solicitud del derecho de acceso a la información pública se fundamentaba en un interés privado. Señala el alto tribunal que *«la repetida causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* (FJ 4.6); y, además, subraya que *«entendemos que no es conforme a derecho la denegación de acceso a la información pública solicitada en el caso examinado en este recurso, en base a la única razón de guiarse la parte recurrente en motivos meramente personales ajenos a las finalidades de transparencia expresadas en el preámbulo del LTAIBG»* (FJ 4.9). Insiste en ello cuando dice:

«Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, entre las mismas no se incluye la persecución de un interés meramente privado, y la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurren los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley». (FJ 6.2, in fine).

En suma, no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública, ni la concurrencia de un interés particular o privado —en este caso, el objetivo es preparar mejor unas pruebas de acceso a ADIF— supone un motivo para desestimar la solicitud de acceso

Pero es que, además, no falta el interés público en la información solicitada, pues permite conocer los procesos de evaluación (con sus preguntas y sus respuestas) de acceso al empleo público y, en particular, si son o no correctos. A la postre, ello redundará en una mayor confianza de los ciudadanos en el sistema de selección de los empleados públicos y de su ajuste a los principios constitucionales de mérito y capacidad.

3.2. Falta de legitimación para pedir la información y posicionamiento



ventajoso de la solicitante. Sostiene la actora que *«son los participantes en un proceso de selección en una convocatoria pública de ingreso en ADIF quienes tienen acceso a los exámenes para su realización y eventual derecho de revisión de los mismos»*. Y, añade que *«la reclamante no participó en ninguno de los procesos de selección en los que solicita que se le facilite copia de los exámenes, sino que solicita los exámenes para hacerse una idea, y prepararse mejor para presentarse en futuras convocatorias de empleo público»*.

Sin embargo, esta argumentación, por sí misma, no implica abuso en la solicitud ni que sea disconforme con la finalidad de transparencia de la ley.

Se dice también por la actora que, si se facilitase la información a la solicitante *«se posicionaría en una situación de ventaja respecto a otros participantes que no dispondrían de dicha información. Por lo que se vulneraría el artículo 23 de la Constitución que configura como un derecho fundamental el acceso a la función pública en condiciones de igualdad»*. No podemos compartir, en absoluto, tal afirmación. Como certeramente advierte la defensa del Consejo de Transparencia, nada impide que otros aspirantes puedan acceder igualmente a la misma información. Lo único que denota la petición de la actora es que ha sido particularmente diligente y avispada a la hora de intentar prepararse para las pruebas. Y debería cundir el ejemplo de su forma de actuar.

Tampoco compartimos los argumentos de ADIF relativos a que la entrega facilitará a la solicitante la realización de las pruebas ya que *«podría memorizar las respuestas, aumentando las posibilidades de superar el test de conocimientos, sin que se pudiese garantizar que la misma tiene un conocimiento sólido del temario exigido en la oposición»*. La propia ADIF no parece tener muy buen concepto del diseño de sus pruebas de acceso. ¿Quizás es que no varían los test de una oposición a otra? Si las pruebas fueran idénticas una tras otra convocatoria, estaríamos hablando de una supina negligencia de ADIF y no de un abuso de la solicitante.

3.3. Normativa específica para acceder a los exámenes. Señala ADIF que en las propias convocatorias se regulaba el acceso de los participantes a la revisión de las preguntas de los exámenes y que, por tanto, en este caso existe una normativa específica que excluye la aplicación de la LTAIBG. Se trata de *«un sistema para que los aspirantes que participan en las pruebas selectivas, una vez finalizadas estas y en el mismo momento y lugar, puedan realizar alegaciones por escrito respecto de la posible existencia de errores en las preguntas contenidas en las pruebas o de cualquier otra circunstancia relativa a las mismas»*.

De nuevo hemos de discrepar de los planteamientos de ADIF. La disposición adicional 1.^a de la ley de transparencia establece lo siguiente:

«1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

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».

Veamos:

1. El apartado 1 de la disposición transcrita legitima a los «interesados en un procedimiento administrativo en curso». La solicitante de información no ha participado todavía en ningún proceso de selección; luego, no puede tener la condición de «interesada» de un procedimiento administrativo en curso y su situación no se rige por el primer apartado de la citada disposición adicional.
2. El apartado 2 de la disposición adicional transcrita no puede amparar la exclusión de la ley de transparencia por aplicación del derecho a revisión del examen en cada convocatoria, existente para quienes participen en ella. Este apartado se refiere a supuestos diferentes a aquellos en que existen interesados en un procedimiento administrativo (recogidos en el apartado 1). Por tanto, tiene razón la defensa del Consejo de Transparencia cuando califica de «incongruente» el planteamiento de ADIF.

Por lo demás, el limitado acceso al examen por parte de los participantes, que ADIF invoca, recogido en una convocatoria de empleo (no en una ley, y ni siquiera en un reglamento), en absoluto colma las expectativas y exigencias de transparencia requeridas en la ley.

Cuarto. Sobre los precedentes invocados. ADIF invoca precedentes del Consejo de Transparencia en los que, según entiende, ha actuado con un criterio diferente en relación con la solicitud de exámenes de acceso a pruebas del sector público. Afirma que va contra sus propios actos.

Para rechazar este planteamiento baste señalar que, al igual que sucede con la jurisprudencia de los tribunales, el Consejo de Transparencia puede y debe evolucionar en la interpretación de la ley. No se le puede exigir que, una vez resuelto un caso, quede petrificado *ad aeternum* el criterio mantenido y ya no pueda reinterpretar la norma a la luz de la jurisprudencia de los altos tribunales nacionales e internacionales o de una diferente perspectiva exegética.

Aunque aceptásemos —exclusivamente a efectos dialécticos— que ante dos casos idénticos el Consejo de Transparencia ha dado respuestas diferentes, únicamente cabría reprochárselo si no hubiera razonado el cambio de criterio.



Y aquí lo ha explicado convincentemente. Baste señalar que ha tenido presente la STS (Sala 3.ª) de 12 de noviembre de 2020, rec. 5239/2019, que restringe la posibilidad de inadmitir las solicitudes de información en base al artículo 18.1 e) de la ley de transparencia.

Por lo demás, y con independencia de las diferencias *ad casum* detalladas por el abogado del Consejo de Transparencia, no nos vinculan las sentencias citadas por la actora de otros Juzgados Centrales de lo contencioso, ni siquiera las dictadas por este mismo juzgado cuando el juzgador era otro diferente a quien ahora redacta esta sentencia.

Quinto. La consecuencia de cuanto se ha expuesto es la desestimación de la demanda. Todo ello con imposición a la Administración demandante de la totalidad de las costas causadas en esta litis, IVA incluido (art. 139.1 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] 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 por ser ajustada a derecho la resolución impugnada.**
- 2. Impongo a la Administración demandante, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), el pago de la totalidad de las costas causadas en esta litis, IVA incluido.**



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.

ADMINISTRACION
DE JUSTICIA