



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 09/10/2023  
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-076792

**N/REF:** 1157-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** RENFE-OPERADORA EPE/ MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD AGENDA URBANA.

**Información solicitada:** Pliegos contrato suministro trenes.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 14 de febrero de 2023 el reclamante solicitó a la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE OPERADORA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«En las últimas semanas ha sido de público conocimiento las dificultades que ha tenido Renfe para sacar adelante el contrato licitado en 2019 y que en la Plataforma de Contratación del Estado fue codificado como 2018-01669, siendo su objeto el Suministro de trenes de ancho métrico y alpinos, sus piezas de parque y su mantenimiento parcial durante 15 años. Por lo que ha trascendido, uno de los problemas que explican el retraso en la fabricación de este material estriba en*

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

*determinadas cláusulas incluidas en la licitación. Dado el interés público que ha suscitado el asunto quería disponer de copia del pliego administrativo y técnico que especificara las condiciones del encargo.*

*Adicionalmente quería conocer en qué fecha el adjudicatario advirtió por primera vez que podía haber problemas de gálibo y si antes de ese aviso Renfe ya era consciente del asunto. Por último aclarar si los pliegos fueron realizados por personal propio de Renfe o se contó con apoyo externo de Ineco o de otra consultora y, si ese fue el caso, cuánto se pagó por los mismos y en qué fecha se hizo ese encargo».*

2. La ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE OPERADORA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 17 de marzo de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*« (...) Conforme a lo que se expondrá a continuación, no resulta procedente conceder acceso a la documentación del procedimiento de contratación n.º 2018-01669, más allá de lo que figura en la Plataforma de Contratación del Sector Público, atendiendo a lo previsto en los artículo y 14.1, apartados h) y k), de la Ley de Transparencia:*

*[https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/DcqxCoAqEADQT7qGKAqaCp\\_wKqgXyljhU4ug0B7Hfz\\_HBA4QTMFDmmxK\\_gaRYW-eicHq66xKJuEvYcCJTAhyAqGxVFtD1OPMiunnb6dz26lCt6PXre4jeDz9\\_ppP5/](https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/DcqxCoAqEADQT7qGKAqaCp_wKqgXyljhU4ug0B7Hfz_HBA4QTMFDmmxK_gaRYW-eicHq66xKJuEvYcCJTAhyAqGxVFtD1OPMiunnb6dz26lCt6PXre4jeDz9_ppP5/)*

*En relación con la naturaleza de la información solicitada, en concreto, del pliego administrativo y técnico del referido procedimiento de contratación, es preciso señalar que se trata de documentación preparatoria de un contrato de naturaleza privada, que fue objeto de un procedimiento de contratación negociado.*

*(...) la normativa de transparencia administrativa no puede amparar solicitudes que pretendan el acceso a documentación técnica como la que se reclama, la cual se facilitó, mediando compromiso de confidencialidad, únicamente a las empresas que participaron en el procedimiento de selección del contratista.*

*(...) debe ser objeto de una especial protección, resultando de aplicación las medidas de protección previstas en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, así como los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14.1, apartados h) y k), de la Ley de Transparencia.*

*En relación con la decisión de limitar y, en consecuencia, denegar el acceso solicitado a la documentación técnica de la referida licitación, se debe partir de la premisa de que la normativa de contratación, que tiene carácter prevalente en razón del principio*

*de especialidad y de los bienes jurídicos que protege, restringe el acceso a la documentación que soporta la adjudicación de un contrato, incluido éste y las ofertas presentadas por los licitadores.*

*Respecto del carácter reservado de los pliegos administrativos y técnicos solicitados, debe tenerse en cuenta que contienen información empresarial crítica para Renfe Viajeros. (...)*

*En lo que respecta al test del daño, (...) debe tenerse en cuenta que los servicios que presta Renfe Viajeros compiten en el mercado con otros modos de transporte. Existe competencia también en cuanto al suministro de material y está prevista la licitación competitiva también de los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. Consecuentemente, no existe justificación para que dicha mercantil, por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones, tenga que desvelar información técnica, de carácter reservado, que debe ser considerada y tratada como un secreto empresarial. De lo contrario, como se ha referido, se vería perjudicada su posición en el mercado, toda vez que vendría obligada a divulgar aspectos confidenciales de su estrategia empresarial y de la organización productiva, sobre activos que son considerados críticos, que ponen de manifiesto la organización productiva y el know how de una sociedad que interviene en el mercado.*

*En relación con los perjuicios advertidos, es evidente que facilitar determinados datos de carácter técnico sobre contratación, productos contratados y medidas de organización interna, también tendría una incidencia negativa en la garantía de la confidencialidad y el secreto requerido en los procesos de toma de decisiones empresariales, circunstancias que hacen igualmente preciso traer a colación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 k), de la Ley de Transparencia, atendiendo a que es precisa todavía la toma de decisiones de explotación y en sede de ejecución del contrato. (...)*

*Por otro lado, en relación con el denominado “test del interés público”, es preciso tener en cuenta que los intereses económicos y comerciales son conceptos jurídicos indeterminados que deben ponderarse con el resto de los intereses en conflicto, (véase en este sentido, por todas, la sentencia 98/2017, de 22 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 11).*

*En relación con esta ponderación, la solicitud de acceso planteada únicamente pone de manifiesto la intención de un particular de conocer el contenido de determinada documentación técnica, elaborada por una de las partes de un contrato privado para*

*satisfacer sus necesidades empresariales. Sin embargo, la obtención pretendida no se compadece ni con la normativa aplicable en materia de contratación pública, ni tampoco con la de transparencia administrativa, especialmente teniendo en cuenta que la fiscalización de la actividad contractual puede llevarse a cabo mediante la información que es publicada preceptivamente en el perfil del contratante y en la Plataforma de Contratación del Sector Público, que satisface suficientemente el interés público.*

*Asimismo, cabe reseñar que la información solicitada no guarda relación con el procedimiento de toma de decisiones públicas, (que tampoco lo sería sobre el manejo de fondos públicos), sino con un contrato de naturaleza privada. Efectivamente, lo contratado no lo adquiere una Administración, ni se abona con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, por lo que hay una cierta lejanía de los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa. (...)».*

3. Mediante escrito registrado el 21 de marzo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*« (...) Existe por tanto un compromiso político, utilizado políticamente, de que se iban a invertir 200 millones para renovar la flota con la que Renfe Ancho Métrico atiende los servicios declarados Obligaciones de Servicio Público (OSP) y cuyo déficit comercial es financiado por el ministerio. La esfera pública de la cuestión queda de manifiesto cuando es el Consejo de Ministros quien designa al presidente de Renfe. Renfe, empresa pública adscrita al Ministerio de Transportes, compra estos trenes atendiendo a un compromiso político, que queda recogido en notas de prensa, comparecencias parlamentarias y Planes de Cercanías presentados por el ministro de turno, para el que se solicita un crédito al Banco Europeo de Inversiones, y que tiene su reflejo en el Presupuesto General del Estado.*

*(...) se pregunta cuándo advirtió el adjudicatario a Renfe de que podía haber problemas de galibo. Es una pregunta concreta que no se responde y no se da justificación a la falta de respuesta. Conocer en qué fecha tuvo confirmación externa del problema permitiría al ciudadano calibrar si el tiempo transcurrido para solucionar la cuestión es escaso o excesivo y denota un problema en la gestión de la empresa pública de la que son accionistas todos los españoles. -En este contexto se*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*pregunta si antes de que fuera prevenido por el adjudicatario, “Renfe ya era consciente del asunto”. Es una pregunta concreta que no se responde y no se da justificación a esa falta de respuesta. Conocer si hubo servicios jurídicos o técnicos internos que ya habían prevenido del riesgo de diseñar trenes incompatibles con la red permitiría al ciudadano calibrar si en la empresa pública hubo una indebida toma de decisiones. -Se pregunta si los pliegos fueron elaborados por personal de Renfe o se contó con apoyo externo. Ni se responde ni se justifica la falta de respuesta. (...)*

*La respuesta de Renfe parece tomar así la parte por el todo, centra los argumentos en denegar el acceso a los pliegos administrativos y técnicos del contrato y parece aspirar a que esos argumentos basten para una denegación completa de todo. (...)*

*En lo tocante a los pliegos administrativos y técnicos, una observación inicial. Indica la empresa que los mismos se entregaron a los aspirantes, previa firma de compromiso de confidencialidad. En efecto, nos encontramos ante un contrato de tipo negociado con publicidad, donde se ha dado publicidad a la convocatoria, la cuantía, el objeto del encargo y pocos más datos. El compromiso de confidencialidad tiene su sentido en cuanto se está negociando con los distintos aspirantes y hay una competición abierta para el encargo, pero pierde su sentido conforme el contrato se adjudica. De la respuesta de Renfe tal parece que la confidencialidad es eterna, cuando en una empresa pública debe ser limitada y justificada a un fin. (...)*

*Estamos ante un pedido de más de 200 millones que, casi tres años después, no pudo dar con un diseño válido, retrasando la prometida renovación de la flota con la que se presta un servicio público, asunto que ha motivado dos destituciones, dos dimisiones, la firma de un acuerdo de compensaciones a Asturias y Cantabria y la apertura de una auditoría por parte del ministerio. En este contexto es en el que se solicita copia de los pliegos. (...)*

*En última instancia, y subsidiariamente, el interés comercial que se argumenta por parte de Renfe debiera ser acotable. No interesa a este ciudadano datos concretos de en qué líneas se pretende operar, o cómo es la flota de la compañía, ni cómo es el modelo de tren, si es eso lo que la empresa entiende debe preservarse del público (por más que sean informaciones que ya ha dado de forma pública). La empresa tiene en su mano dar acceso parcial a los pliegos, omitiendo lo que estime es secreto comercial, pero dejando ver qué dimensiones de tren pidió, qué dimensión de gálibo referenció y si era Renfe o el adjudicatario quien se responsabilizaba de que el diseño fuera compatible con la infraestructura».*

4. Con fecha 28 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE OPERADORA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 5 de mayo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*« (...) el hecho de no facilitar la información requerida en dichas preguntas ha obedecido en el presente caso a un error en la elaboración de la Resolución, en la que finalmente se omitió la respuesta que, haciendo una interpretación lo más favorable posible al derecho de acceso, se traslada a continuación:*

*En relación con la problemática puesta de manifiesto en la fase de diseño, previa a la fabricación del material rodante, cumple informar que, tras la adjudicación del correspondiente contrato, se advirtió de la diferencia entre los gálibos teóricos publicados y los reales de la infraestructura ferroviaria, de notable antigüedad, lo que obligaba a realizar de otra manera el diseño del material rodante proyectado, con especial afectación al gálibo dinámico. Ello, en un escenario en el que, por decisión del legislador, ya no estaba vigente la explotación integrada, obligó a analizar la interrelación tren – vía en todas las líneas de ancho métrico, para poder adoptar todas las medidas necesarias para disponer del material rodante con la mayor brevedad posible, garantizando de la mejor manera posible la obtención, en su día, de las autorizaciones preceptivas.*

*El referido error, inducido por la información contenida en la Declaración sobre la Red vigente en su momento, se detectó en las fases preliminares del proceso de diseño del material rodante proyectado.*

*En ese momento, el fabricante no había empezado los trabajos de fabricación y la solución adoptada consiste en un rediseño a medida de los trenes, atendiendo al estado real de la infraestructura, utilizando un método comparativo. Ello viene facilitado por la reciente modificación de la referida Orden FOM/1630/2015, realizada mediante la Orden TMA/135/2023, de 15 de febrero, publicada en el B.O.E. el pasado 18 de febrero.*

*No obstante, en relación con la problemática advertida, cabe en todo caso destacar que el servicio ferroviario prestado por Renfe Viajeros no se ha visto afectado, ni se prevé afectación futura.*

*En relación con la última parte de la solicitud, cumple igualmente informar que los pliegos administrativos y técnicos para el suministro de trenes de ancho métrico y alpinos, sus piezas de parque y su mantenimiento parcial durante 15 años, fueron elaborados por personal de Renfe Viajeros, partiendo de la información contenida en la Declaración sobre la Red vigente.*

*Se contó con apoyo externo de INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE S.M.E. M.P., S.A (INECO) para el proceso de redacción y revisión de los pliegos, ascendiendo el importe satisfecho a dicha mercantil por el referido encargo a 25.786,80 euros, (Impuesto sobre el Valor Añadido no incluido). (...)*

*Sin perjuicio de la información facilitada en el apartado precedente, es preciso poner de manifiesto que los motivos aducidos en la reclamación, en concreto, los relativos a la decisión de limitar el acceso a los pliegos requeridos, no desvirtúan la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución dictada.*

*En relación con los motivos de impugnación aducidos, debe tenerse en cuenta que el objeto de la solicitud es documentación preparatoria de un contrato de naturaleza privada que fue objeto de un procedimiento negociado, regulado en 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. Atendiendo a las características y al régimen jurídico aplicable al referido procedimiento de contratación, la única información que cabría considerar que goza de carácter público.*

*(...)*

*Atendiendo a los motivos expuestos, cabe concluir que la documentación preparatoria de un contrato de naturaleza privada, que goza de un régimen de publicidad y transparencia específico y que ha sido objeto de medidas razonables de protección por parte de su titular, al gozar de un valor empresarial real, no debe ser consideración información pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, ni puede devenir pública, con carácter general, en virtud del trámite de derecho de acceso que se regula en la misma.*

*Segunda. - Sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1, apartados h) y k), de la Ley de Transparencia.*

*Es incontrovertido que la información solicitada, relativa a la renovación del material rodante, es de indudable interés tanto para los fabricantes como para los competidores, actuales o potenciales, de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., por lo que una*

*injustificada divulgación le supondría un daño sustancial, real y manifiesto, que no se compadece con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.*

*En este sentido, la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial, incorporada al ordenamiento jurídico español por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, establece en su considerando segundo que información como la solicitada es especialmente importante para la competitividad de las empresas, así como para la investigación, el desarrollo y el rendimiento asociado a la innovación, por lo que está justificado el establecimiento de cautelas y limitaciones respecto de la divulgación y el acceso a la misma.*

*En todo caso, que desde este grupo empresarial o desde el propio Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA) se haya publicado de forma voluntaria y proactiva determinada información sobre la problemática surgida en la fase de diseño del material rodante objeto de licitación, no tiene impacto en la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia; antes al contrario, este proceder, que refuerza la rendición de cuentas y las posibilidades de fiscalización que dicha normativa persigue, pone de manifiesto que no es posible conceder acceso ilimitado a información como la solicitada, cuya publicidad afectaría a los legítimos intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas.(...)*

*En este sentido, se justificó igualmente que la información solicitada no guarda relación con el procedimiento de toma de decisiones públicas ni con el manejo de fondos públicos, sino con un contrato de naturaleza privada adjudicado por una sociedad mercantil para satisfacer sus necesidades empresariales, circunstancia que pone de manifiesto que lo contratado no lo adquiere una Administración ni se abona con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, por lo que hay una cierta lejanía respecto de los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.*

*Por otro lado, en relación con el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 k) de la Ley de Transparencia, en la Resolución se puso de manifiesto que la información solicitada ha sido objeto de medidas razonables de protección por parte de su titular para mantenerla reservada.*

*En concreto, se trata de información que se facilitó únicamente a las empresas que participaron en el procedimiento de selección del contratista (STADLER RAIL*

*VALENCIA, S.A., SIEMENS MOBILITY, S.A., PATENTES TALGO, S.A., CONSTRUCCIÓN Y AUXILIAR DE FERROCARRILES, S.A.–CAF-, BOMBARDIER EUROPEAN HOLDINGS, S.L.U. y ALSTOM TRANSPORTE, S.A.), previa suscripción de un compromiso de confidencialidad. En este sentido, al contrario de lo que señala el reclamante, el hecho de que el contrato en cuestión haya sido adjudicado no supone ni puede suponer que la documentación solicitada pierda su carácter confidencial, que es inherente a su condición de secreto empresarial.*

*Adicionalmente, como se ha avanzado, es preciso poner de manifiesto que el MITMA está llevando a cabo una auditoria sobre la problemática puesta de manifiesto en la fase de diseño del material rodante, que incluye al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, E.P.E. Se trata de un hecho que es público y notorio, dado que ha sido objeto de publicidad por parte del propio Ministerio a través de su página web: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/jue-09022023-0809>*

*Esta circunstancia sobrevenida exige extremar el rigor en la aplicación del límite al derecho de acceso mencionado, toda vez que la información solicitada se encuentra amparada por el deber de sigilo profesional regulado en el artículo 14 del Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales (...).*

*Tercero. - Sobre la imposibilidad de conceder acceso parcial a los pliegos solicitados.*

*En concreto, conceder acceso parcial a los pliegos implicaría una carga administrativa desproporcionada, ya que requeriría apartar a personal de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. de sus 7 funciones empresariales habituales para realizar un trabajo de expurgo y censura difícilmente abordable, con riesgo de que no se garantice la preservación de todos los datos que tienen valor empresarial y son dignos de protección.*

*(...) cabe concluir que no es posible facilitar acceso parcial a la información relativa a los pliegos, en aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia».*

5. El 10 de mayo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 26 de mayo de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

*«Rechaza este ciudadano el sentido que Renfe quiere dar a una confidencialidad que, de dar por buena de manera eterna como se pretende, implicaría que la empresa no puede concretar las características técnicas por este trámite de Transparencia de*

*unos modelos cuyas características técnicas ya viene divulgando el adjudicatario en su web (CAF). A mayores, nos encontraríamos con que Renfe hace valer aquí una confidencialidad extrema que impediría preguntar por las características (número de plazas, etc.) de trenes en servicio, cuando basta subirse a ellos para conocer esos datos.*

*Aun siendo poco consistente el uso extremo que quiere dar, en trámite de reclamación este ciudadano se avino a recibir solo una parte de los pliegos, los que especifican el tamaño de las unidades, el gálibo a considerar y quién asume la responsabilidad y riesgos de que dicho diseño es el correcto. El asunto ha sido objeto de polémica pública, como es sabido y existen fundadas razones de interés público en conocer las decisiones que se adoptaron en esta inversión y que han motivado el escándalo por todos conocido.*

*(...) Al margen de los pliegos, este ciudadano hizo otras preguntas concretas: en qué fecha el adjudicatario advirtió del problema del gálibo. Renfe no ha respondido ni justificado por qué no responde. Se pregunta si Renfe conocía ese problema antes del aviso del adjudicatario, cosa que también deja sin atender, sin justificar el motivo. Se dice en las alegaciones que “se advirtió” el problema tras la adjudicación, sin concretar quién lo hizo ni en qué momento, datos fundamentales para conocer si se ha sido diligente en la búsqueda de soluciones o no. En trámite de alegaciones sí admite y responde a si el pliego se hizo exclusivamente con personal propio, indicando que se contrató la asistencia de Ineco, ofrece el precio, pero deja sin responder la pregunta de en qué fecha se hizo el encargo, sin justificar por qué no aporta esa información (...)».*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que, por un lado, se pide el acceso a los pliegos administrativos y técnicos de un contrato de suministro y mantenimiento de trenes; y, por otro, se solicita conocer la fecha en que el adjudicatario advirtió un posible problema con el gálibo, si la entidad requerida era consciente del mismo y si los pliegos fueron redactados por personal propio de la entidad o se contó con apoyo externo de una consultora, en cuyo caso desea conocer el precio pagado por ello.

La entidad reclamada resuelve denegar el acceso a la información solicitada al considerar que la obligación de publicidad de los contratos se cumple con la información que proporciona la Plataforma de Contratación del Sector Público, estando el resto afectada por el límite del artículo 14.1 letras h) y k) LTAIBG —esto es, los intereses económicos y comerciales de la entidad, así como la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión—.

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Posteriormente, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, la entidad requerida se ratifica en la negativa de proporcionar el acceso a los pliegos, pero resuelve el resto de cuestiones planteadas en la solicitud de información cuya respuesta afirma haber omitido por un error.

4. Antes de entrar en el fondo del asunto, procede acotar el objeto de esta reclamación, toda vez que, con excepción del acceso a los pliegos administrativos y técnicos la entidad requerida dice haber dado respuesta al resto de cuestiones planteadas (si bien tardíamente como consecuencia de un error).

Sobre este particular, el reclamante hace constar en el trámite de audiencia conferido que se sigue sin informar de la fecha en la que el adjudicatario advirtió del problema del gálibo, y si, antes del aviso, RENFE conocía ya el problema —dándose por contestadas, por tanto, las preguntas referidas a si se contó con apoyo externo para la redacción del pliego y cuál fue el coste del encargo—.

Sin embargo, del análisis de la respuesta de la entidad reclamada, aportada en el trámite de alegaciones de este procedimiento, se desprende que esta cuestión ha sido suficientemente atendida. Así, se dice que la problemática se advirtió tras la adjudicación del correspondiente contrato y que dicho error, *«inducido por la información contenida en la Declaración sobre la Red vigente en su momento, se detectó en las fases preliminares del proceso de diseño del material rodante proyectado»*, añadiendo que el fabricante no había empezado sus trabajos de fabricación en ese momento.

Entiende este Consejo, por tanto, que se ha proporcionado la información de la que se dispone, si bien de forma extemporánea.

5. Sentado lo anterior, el presente procedimiento se circunscribe a determinar si la denegación de acceso a los pliegos de cláusulas tanto administrativas como técnicas del contrato puede fundamentarse en la concurrencia de los límites al ejercicio del derecho que prevé el artículo 14.1.h) y k) LTAIBG y que invoca RENFE en su resolución.

Este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información —en este sentido, y entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2020

(ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que *«los límites previstos se apliquen 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»*, concluyendo que *«solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»*—.

6. En este caso RENFE operadora sostiene que no es posible proporcionar más información de la que consta en la Plataforma General de Contratación del Estado — donde se hace constar que se trata de un contrato de suministro de material móvil, reparación y mantenimiento; el *procedimiento negociado con publicidad* de adjudicación; la entidad adjudicataria; los importes de contratación; la motivación de la adjudicación (oferta económicamente más ventajosa) y el número de ofertas recibidas—, puesto que los pliegos cuyo acceso se solicita constituyen *documentación técnica* que se facilitó *mediando compromiso de confidencialidad únicamente a las empresas que participaron en el procedimiento de selección del contratista*.

No puede desconocerse, en este sentido, que el artículo 166 de la LCSP define el procedimiento negociado con publicidad como aquel en el que *«la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras negociar las condiciones del contrato con uno o varios candidatos»*; especificándose en su apartado segundo que *«2. En el pliego de cláusulas administrativas particulares se determinarán los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación con las empresas; la descripción de las necesidades de los órganos de contratación y de las características exigidas para los suministros, las obras o los servicios que hayan de contratarse; el procedimiento que se seguirá para negociar, que en todo momento garantizará la máxima transparencia de la negociación, la publicidad de la misma y la no discriminación entre los licitadores que participen; los elementos de la prestación objeto del contrato que constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todas las ofertas; los criterios de adjudicación»*.

Debe tomarse asimismo en consideración lo dispuesto en el artículo 133.2 LCSP (que regula la confidencialidad en los procedimientos de contratación) según cuyo tenor *«el contratista deberá respetar el carácter confidencial de aquella información a la que tenga acceso con ocasión de la ejecución del contrato a la que se le hubiese dado el referido carácter en los pliegos o en el contrato, o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal. Este deber se mantendrá durante un plazo de cinco años desde el conocimiento de esa información, salvo que los pliegos o el contrato establezcan un plazo mayor que, en todo caso, deberá ser definido y limitado en el tiempo»*.

7. Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, dado que RENFE operadora alega que concurre el límite previsto en el artículo 14.1.h) y k) LTAIBG afirmando que la información técnica cuyo acceso se pretende ha sido entregada con compromiso de confidencialidad y es «*información empresarial crítica para Renfe Viajeros*» que, de hacerse pública, «*se vería perjudicada su posición en el mercado, toda vez que vendría obligada a divulgar aspectos confidenciales de su estrategia empresarial y de la organización productiva, sobre activos que son considerados críticos*», considera este Consejo que el límite invocado resulta de aplicación.

Sin embargo, aun aceptando la concurrencia de los límites, lo cierto es que RENFE no ha identificado qué concreta parte de los pliegos debe calificarse como confidencial por proteger intereses económicos o comerciales o por otras razones, sino que se aplica esta consideración a la totalidad de los pliegos administrativos particulares y técnicos.

Este Consejo se ha pronunciado ya respecto de la eventual concurrencia de cláusulas o compromisos de confidencialidad que justificaban la pretendida aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG en diversas resoluciones. Así, por ejemplo, en la resolución R CTBG 55/2023, de 3 de febrero, referida a la obtención de una copia de los contratos suscritos con farmacéuticas, se señaló que:

*«7. Por lo que concierne, finalmente, a la obtención de una copia de los contratos suscritos con las farmacéuticas, "ya sea con la mediación o a través de la Unión Europea o los contratos para la compra de todas y cada una de las vacunas que haya acordado ya el Gobierno, sea la de Pfizer, la de Moderna, la de Johnson and Johnson, la de AstraZeneca o cualquier otra", debe partirse de la premisa de que tanto los contratos firmados por la Comisión Europea como los suscritos con las farmacéuticas están efectivamente sujetos a un deber de confidencialidad.*

*(...) Respecto de los segundos, diversos preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) establecen ese deber de confidencialidad y de protección del secreto comercial e industrial —así, los artículos 56.5 y 133 TRLCSP—*

*No obstante lo anterior, no puede obviarse que tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como el Tribunal Supremo (asumiendo precisamente la jurisprudencia del primero) han declarado que estas reservas de confidencialidad previstas en normativa sectorial no pueden entenderse con carácter absoluto; esto es, no toda la información que obra en poder de las autoridades de regulación o supervisión (o del poder adjudicador, en este caso) tiene ese carácter de confidencial. Así, la STS de 8 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:842) subraya que la*

*previsión de confidencialidad contenida en el artículo 7 del Real Decreto 1591/2009 (en relación con los medicamentos) —” no puede ser entendido 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 (...).”*

*En el mismo sentido, en su sentencia de 19 de junio del 2018 (C-15/16), el TJUE ha señalado (en el ámbito de los mercados de instrumentos financieros) que la regulación ”debe interpretarse en el sentido de que no toda la información relativa a la empresa supervisada que fue comunicada por esta a la autoridad competente ni todas las declaraciones de dicha autoridad que figuren en el expediente de supervisión de que se trate, incluida su correspondencia con otros servicios, constituyen incondicionalmente información confidencial, cubierta, por tanto, por la obligación de guardar el secreto profesional que establece dicha disposición. Esta calificación se aplica a la información en poder de las autoridades designadas por los Estados miembros para desempeñar las funciones previstas por dicha Directiva que, en primer lugar, no tenga carácter público y cuya divulgación, en segundo lugar, pueda perjudicar los intereses de la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o de terceros, o también el correcto funcionamiento del sistema de control de las actividades de las empresas de inversión...”.*

*(...)*

*En esa misma línea de publicidad parcial de las partes no confidenciales de los contratos, el TRLCSP especifica en su artículo 133 que el ”carácter de confidencial afecta, 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 procedimiento de licitación o en otros posteriores“; establece que “[e]l deber de confidencialidad del órgano de contratación así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación que, en su caso, genere directa o indirectamente el órgano de contratación en el curso del procedimiento de licitación. Únicamente podrá extenderse a documentos que tengan una difusión restringida, y en ningún caso a documentos que sean públicamente accesible“ y dispone, asimismo, que “[e]l deber de confidencialidad tampoco podrá impedir la divulgación pública de partes*

*no confidenciales de los contratos celebrados, tales como, en su caso, la liquidación, los plazos finales de ejecución de la obra, las empresas con las que se ha contratado y subcontratado, y, en todo caso, las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato, respetando en todo caso lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.”».*

8. Los fundamentos jurídicos que se acaban de reproducir resultan de plena aplicación a este caso, por lo que procede la estimación parcial de la reclamación en este punto, puesto que, si bien puede considerarse de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG en relación con el supuesto k) del mismo precepto, lo cierto es que su aplicación extensiva a todo el contenido de los pliegos administrativos y técnicos no resulta acorde a las exigencias de aplicación justificada y proporcionada que impone el artículo 14.2 LTAIBG y no tiene en cuenta el interés público en el acceso que contribuye a conocer cómo se manejan los fondos públicos y, por lo tanto, permite fiscalizar las decisiones de la entidad pública requerida en el ámbito económico financiero y de contratación —y que ha sido explicitado por el reclamante al subrayar que la compra de esos trenes atiende a un compromiso político que se hizo público (siendo recogido en notas de prensa, y en comparecencias parlamentarias y públicas del Ministro) para el que se solicitó un crédito al Banco Europeo de Inversiones, además de tener reflejo en el Presupuesto General del Estado—.

Por otro lado, la entidad requerida no ha tomado en consideración que el propio reclamante acotó su petición a un acceso parcial en los siguientes términos: *«la empresa tiene en su mano dar acceso parcial a los pliegos, omitiendo lo que estime es secreto comercial, pero dejando ver qué dimensiones de tren pidió, qué dimensión de gálibo referenció y si era Renfe o el adjudicatario quien se responsabilizaba de que el diseño fuera compatible con la infraestructura».*

Desde la perspectiva apuntada, no puede acogerse la alegación de RENFE sobre la pretendida *imposibilidad de conceder acceso parcial a los pliegos solicitados* porque ello implicaría *una carga administrativa desproporcionada*, ya que, con independencia de la falta de justificación del 18.1.c) LTAIB (que invoca respecto del acceso parcial), la propia acotación de los términos del acceso realizada por el reclamante invalida tales alegaciones.

9. En conclusión, la reclamación debe ser estimada parcialmente a fin de que se proporcione al reclamante la información no confidencial contenida en los pliegos de condiciones y técnicos del contrato; en particular, la relativa a las dimensiones de tren

solicitadas en el pliego; a la dimensión de gálibo referenciada y a la determinación de la entidad responsable de la compatibilidad del diseño con la infraestructura.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

**SEGUNDO: INSTAR** a RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Copia de la parte no confidencial del *pliego administrativo y técnico que para el suministro de trenes de ancho métrico y alpinos, sus piezas de parque y su mantenimiento parcial durante 15 años*; en particular, dimensiones de tren solicitadas; dimensión de gálibo referenciada, y entidad responsable de la compatibilidad del diseño con la infraestructura.

**TERCERO: INSTAR** a RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2023-0832 Fecha: 09/10/2023

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>