

Resolución RT 0531/2020

N/REF: RT 0531/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ayuntamiento de Navacerrada (Madrid)

Información solicitada: Copia del original del convenio de 1946 entre los Ayuntamientos de Navacerrada y Cercedilla y la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico de Guadarrama

Sentido de la resolución: Inadmisión.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG) y con fecha 7 de agosto de 2020 la siguiente información:

“Que, con el fin de poder aportar información relativa al expediente de presunta caducidad de concesión OCU23.A, me sea facilitada copia del original del contrato o convenio entre los Ayuntamientos de Navacerrada y Cercedilla y la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico de Guadarrama de fecha 7 de enero de 1946 relativo a la transmisión de terrenos cuya ocupación se otorgó mediante las Reales Órdenes del Ministerio de Fomento de fecha 16 de abril de 1920 y de fecha 27 de julio de 1921, así como la escritura que se otorgó, elevando a público el compromiso”.

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

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el reclamante presentó, mediante escrito de fecha 16 de septiembre de 2020, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar esta resolución, se debe partir de la base que la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se define la *“información pública”* como

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

“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”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. En cuanto al fondo del asunto planteado - relativo a la entrega de un contrato o convenio del año 1946, según indica el reclamante – debe determinarse si el contenido de esta solicitud puede ser incardinado dentro de las finalidades perseguidas por la LTAIBG, cuyo preámbulo señala que *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mayor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.*

A juicio de este Consejo de Transparencia, lo solicitado, aunque sea información pública, realmente es una información que difícilmente puede incardinarse dentro de la finalidad citada, ya que persigue la obtención de copia de un convenio de hace más de setenta años, que no sirve para comprobar cómo se toman las decisiones en la administración o cómo actúan los representantes públicos y que no es una finalidad, en resumen, de control público o de rendición de cuentas. La finalidad de la obtención de la documentación, como señala el propio reclamante, es *“aportar información relativa al expediente de presunta caducidad de concesión OCU23.A”.*

Esta reclamación se debe relacionar con una cuestión de legalidad administrativa ordinaria relativa a las concesiones de Camorritos y del Puerto de Navacerrada. Para mejor comprensión

de esta reclamación se copian párrafos de un documento elaborado por el Ayuntamiento de Cercedilla, accesible en internet⁹:

“Sobre ambas zonas se otorgó en 1920 una concesión de derechos temporales de ocupación a fin de que se pudiesen construir en ellas edificaciones para atraer a gente de la capital y fomentar así la economía del pueblo. Una vez transcurridos 99 años, esta concesión caducó el pasado 16 de abril de 2019, pasando las construcciones existentes sobre dichos terrenos a ser propiedad de los Ayuntamientos propietarios de los mismos, con lo que se abre un nuevo período para la historia del pueblo de Cercedilla y del de Navacerrada, que con la caducidad de dicha concesión recuperarán para sí un patrimonio de gran valor medioambiental y socio-económico, lo que debe contribuir sin lugar a dudas a un mejor futuro para sus vecinos. En el marco de la mencionada concesión existen a día de hoy cerca de 90 grandes chalets unifamiliares en la zona de Camorritos, construidos sobre parcelas de considerables dimensiones, y más de 300 apartamentos en el Puerto de Navacerrada, además de varias residencias turísticas y algunos chalets unifamiliares y otras edificaciones de diversa utilidad (capilla, escuelas de esquí, etc.). El valor actual de todos estos inmuebles municipales es muy considerable y su posible explotación a través de nuevas concesiones podría reportar a los Ayuntamientos de Cercedilla y Navacerrada ingresos importantes que podrán ser destinados a la mejora de sus infraestructuras, servicios sociales, etc. en beneficio de todos sus vecinos”.

(....)

Además, en 1920, los Montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, como los Montes nº 32 y 33, eran bienes inalienables por lo que no podían ser objeto de venta, tal y como así se declaraba en la Ley Madoz de 1 de mayo de 1855 y en la entonces vigente Ley de Montes de 24 de enero de 1863. A mayor abundamiento, tanto el Monte nº 32 como el Monte nº 33 eran montes comunales en aquella época, por lo que resultaba doblemente imposible proceder a su venta y solo se podía hacer lo que se hizo con ellos, es decir, otorgar una concesión temporal para la autorizar a la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico de Guadarrama que ocupase los mismos.

Tampoco puede pretenderse tergiversar la confusa redacción dada al Convenio alcanzado, en 1946, entre los Ayuntamientos de Cercedilla y Navacerrada con la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico de Guadarrama, en el que se mezclaban términos relativos a la concesión con los términos “enajenación” y “venta”, para intentar considerar que tal Convenio constituía una autorización a la mencionada sociedad para vender los terrenos de Camorritos y el Puerto de Navacerrada. En 1946, tanto el Monte nº 32 como el Monte nº 33 seguían estando incluidos en el Catálogo de Montes de utilidad Pública y seguían siendo

⁹ <http://www.cercedilla.es/DOCUMENTACION/Anuncios/FOLLETO%20INFO%202020.pdf>

montes comunales, por lo que de acuerdo con la normativa en vigor en tal fecha, seguían siendo bienes inalienables. Esto hacía inviable que en esa fecha se pudiera otorgar compraventa de ningún tipo sobre esos montes o que se pudiera autorizar a alguien para que procediese a la misma; al respecto el artículo 1.284 del Código Civil establece que “si alguna cláusula de los contratos admitiere diverso sentido, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto”, lo que -aplicado a este caso- conduce a interpretar que todos los términos empleados en el Convenio de 1946 deben interpretarse referidos a autorizar a la concesionaria a ceder sus derechos de ocupación y no a vender terrenos. Otra prueba más que evidente de que tal Convenio no supuso ni una compraventa, ni una autorización a la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico de Guadarrama para vender los terrenos de Camorritos y el Puerto de Navacerrada es que la Sociedad siguió otorgando escrituras de cesión del derecho de ocupación con posterioridad a la firma de tal Convenio. A tales efectos, el artículo 1.282 del Código Civil establece que “para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato”. Por último, debemos decir que tampoco procede ampararse en una supuesta “perpetuidad” de la concesión para defender que la misma es una compraventa. Con relación al plazo de duración de los derechos de ocupación y a la imposibilidad de que existan a día de hoy concesiones de este tipo a “perpetuidad”, hacemos nuestros los razonamientos jurídicos expuestos en el Informe de la Letrada-Jefe de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Medioambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid de fecha 17 de octubre de 2018, en el que se concluía que tal plazo debía ser de 99 años y que, por tanto, concluiría el próximo 16 de abril de 2019, por aplicación de la normativa y de la Jurisprudencia allí relacionadas. (...)”

Se trata, se insiste, de una cuestión de legalidad administrativa ordinaria, ajena al ámbito de la LTAIBG y que a juicio de este Consejo, no le corresponde entrar a conocer de ella, por existir otros mecanismos, como los propios del procedimiento administrativo o el acceso al registro de la propiedad, para poder obtener una copia del convenio solicitado.

A la vista de lo anteriormente expresado, este Consejo considera que no concurre un interés público en la reclamación presentada y que, al quedar fuera del ámbito de la LTAIBG, aquélla debe inadmitirse.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR** la reclamación presentada, por quedar fuera del ámbito de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹⁰, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹¹.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>