



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0432/2018 (100-001184)

FECHA: 19 de octubre de 2018

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-  
AEDENAT ( [REDACTED] )

**ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

En respuesta a la Reclamación presentada por ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT [REDACTED] con entrada de 26 de julio de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 23 de mayo de 2018, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, presentó una solicitud de acceso a la información a través del Portal de Transparencia y en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en la que se interesaba por lo siguiente:

- *Que desde 1993, RENFE y Adif vienen firmando actos que vinculan jurídica y administrativamente con Desarrollos Urbanísticos de Chamartín S.A (DUCHSA), actual Distrito Castellana Norte S.A (DCN), en relación a los terrenos, situados entre la estación de Chamartín y la M-40, conocido como Operación o Proyecto Chamartín y actualmente como Madrid Nuevo Norte.*
- *Que los documentos firmados nunca se han hecho públicos y no se puede tener acceso a ellos, siendo básicos para acreditar la legalidad y transparencia de todo el proceso.*
- *Por ello, en la mesa de participación, celebrada el 21 de septiembre de 2017, organizada por el Área de Gobierno Urbanos Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, la representante de Ecologistas en Acción solicitó públicamente al representante de Adif, que asistió a la reunión, copia de dichos documentos. Transcurridos ocho meses desde entonces y habiéndose celebrado dos reuniones más de esa mesa participativa, sin que se haya facilitado la documentación requerida, esta organización en base a la Ley 19/2013, de 9 de*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno viene a requerir dicha documentación pública.

- Que esta organización desconoce cuántos y cuáles documentos se han firmado entre el gestor ferroviario y la entidad privada DUCHSA/DCN, pero al menos, salvo error, se sabe que:
  - El 2 de marzo de 1993, RENFE aprueba la convocatoria del “proceso de concurrencia pública de ofertas en relación con el desarrollo urbanístico del recinto ferroviario de Chamartín”. La convocatoria se hace pública en medios de comunicación y se insta a los interesados a recoger el pliego de bases y la documentación adicional en las oficinas de la compañía. En 1993 Renfe firmó un convenio con Unitaria, empresa del Grupo Argentaria para desarrollar los terrenos del norte de Madrid, incluidos en la llamada Operación Chamartín. El 27 de julio de 1994 se firmó el contrato de adjudicación de la concesión. Para desarrollar la operación se constituyó DUCHSA (Desarrollos Urbanísticos de Chamartín S.A), propiedad de la entidad financiera BBVA y la constructora San José.
  - En 1997, Renfe y DUCHSA suscribieron un nuevo documento en el que se amplió el ámbito de actuación, extendiéndose la superficie de los terrenos desde los 625.211 metros cuadrados iniciales hasta 1.850.000 metros cuadrados.
  - El 24 de junio de 1997, se firma un convenio entre Ministerio de Fomento, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid para la constitución del Consorcio Urbanístico Prolongación de la Castellana.
  - El 1 de marzo de 1997, se elabora un documento de adecuación de adjudicación del concurso a DHUHSA.
  - El 21 de febrero de 2001, la Gerencia del proyecto de Chamartín de la Dirección General de Infraestructuras de RENFE emite informe sobre la propuesta de DUCHSA a RENFE.
  - En junio de 2001, la Gerencia del proyecto Chamartín de la Dirección General de Infraestructuras de RENFE, emite informe jurídico relativo a la incoación de un expediente para la resolución de la concesión existente sobre los bienes de dominio público que integran los recintos ferroviarios de Chamartín y Fuencarral en Madrid.
  - En mayo de 2004 se realiza un informe sobre la Operación Chamartín y los conflictos a resolver para su puesta en carga, para la entonces ministra de Fomento.
  - El 23 de junio de 2009 se firma un nuevo contrato entre Adif (Adif y Adif-AV), RENFE Operadora y DUCHSA. Al amparo de este contrato se formaliza un texto refundido con DUCHSA por el que se acuerda conceder facultades para la completa ordenación urbanística de los suelos incluidos en el APR 08.03 Prolongación Castellana y del APE 05.27 Colonia Campamento.
  - El 29 de julio de 2014, transcurrido más de 5 años sin que se hubiera aprobado el PPRI, DUCHSA solicita la renegociación del acuerdo.
  - El 22 de enero de 2015, Adif, RENFE y DUCH firman un Acuerdo de Bases por el que DUCH se obliga a satisfacer a las entidades públicas un



canon (984 millones de euros) en 20 años y 100.000 m<sup>2</sup> de uso residencial sujeto a protección pública. La validez y eficacia de este acuerdo estaba supeditada a la aprobación definitiva del PPRI.

- El 28 de diciembre de 2016, DCN, Adif y RENFE-Operadora suscribieron una prórroga del Acuerdo de Bases, hasta el 31 de agosto de 2018 que otorga a la promotora los derechos sobre los terrenos del gestor ferroviario en la zona norte de Madrid.
- Que esta información debería ser pública y estar accesible a la ciudadanía en el portal de transparencia de Adif o del Ministerio de Fomento, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013 (art. 2, 8 y 10). Sin embargo, a día de hoy, esta organización no ha localizado la documentación indicada.
- Que el artículo 12 de la Ley 19/2013 establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública. El artículo 13 define el concepto de información pública como 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 la Ley y que hayan sido elaborados adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Los actos firmados entre RENFE/Adif y DUCHSA/DCN, se incluyen en el ámbito de la Ley 9/2013.
- Por todo lo expuesto solicita:
  - Copia de las bases de la convocatoria del “proceso de concurrencia pública de ofertas en relación con el desarrollo urbanístico del recinto ferroviario de Chamartín”, aprobada el 2 de marzo de 1993 por el Consejo de Administración de RENFE.
  - Copia del convenio firmado, en 1993, entre RENFE y el Grupo Argentario (Unitaria S.A)
  - Copia del contrato de adjudicación de 27 de julio de 1994
  - Copia del documento firmado en 1997 para ampliar la superficie del ámbito de los 625.211 metros cuadrados iniciales a 1.850.000 metros cuadrados
  - Copia del documento de adecuación de adjudicación del concurso a DHUCHSA de 1 de marzo de 1997.
  - Copia del convenio firmado el 24 de junio de 1997 se firma un convenio entre Ministerio de Fomento, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid para la constitución del Consorcio Urbanístico Prolongación de la Castellana.
  - Copia del informe del 21 de febrero de 2001, de la Gerencia del proyecto de Chamartín de la Dirección General de Infraestructuras de RENFE sobre la propuesta de DUCHSA a RENFE.
  - Copia del informe jurídico de 25 de junio de 2001, emitido por la Gerencia del Proyecto Chamartín de la Dirección General de Infraestructuras de RENFE, relativo a la incoación de un expediente para la resolución de la concesión existente sobre los bienes de dominio público que integran los recintos ferroviarios de Chamartín y Fuencarral en Madrid.



- *Copia del informe de mayo de 2004 del informe sobre la Operación Chamartín y los conflictos a resolver para su puesta en carga, para la entonces ministra de Fomento.*
- *Copia del nuevo contrato, firmado el 23 de junio de 2009 entre Adif (Adif y Adif-AV), RENFE Operadora y DUCHSA y el posterior texto refundido y el Acuerdo de Bases firmado en 2015.*
- *Copia de la prórroga de los derechos sobre los terrenos del gestor ferroviario en la zona norte de Madrid, hasta el 31 de agosto de 2018, firmada entre Adif, RENFE-Operadora y Distrito Castellana Norte, el 28 de diciembre de 2016.*
- *Igualmente se solicita copia de cualquier otro acto firmado entre el administrador (o gestor) de infraestructuras ferroviarias y la sociedad DUCHSA/DCN –en relación a los terrenos incluidos en la Operación Chamartín o Madrid Nuevo Norte- que no se haya relacionado por desconocimiento o error.*
- *Que la documentación solicitada no se encuentra en ninguno de los supuestos de inadmisión que recoge el artículo 18 de la Ley 19/2013.*
- *Que la documentación solicitada sea remitida a esta parte, en formato digital, en el plazo máximo de un mes como establece el artículo 20 de la Ley 19/2013.*

No consta respuesta de la Administración.

2. Con fecha de entrada 26 de julio de 2018, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo del artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:
  - *Transcurrido, el plazo máximo establecido en el artículo 20 de la Ley 19/2013, sin obtener información ni notificación alguna; en base al artículo 24 de la misma norma, se presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, para que en el marco de sus fines recogidos en el artículo 34 de la Ley de Transparencia vele por el cumplimiento de las obligaciones de Adif, relativas a información pública y transparencia.*
3. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de Reclamación, se solicitó a la Reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
4. El 1 de agosto de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO, para que presentase las alegaciones oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el día 20 de agosto de 2018 y en el mismo, la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad, adscrita al Ministerio, señalaba lo siguiente:
  - *La solicitud no fue atendida en el plazo establecido por un error de gestión administrativa.*



- Como parte de la información solicitada puede afectar a derechos o intereses de terceros, de conformidad con lo establecido en el art. 19.3 de la citada ley, se ha procedido, en fecha 01-08-2018, por correo postal a informales de esta circunstancia al objeto de que puedan formular las alegaciones oportunas, en un plazo de 15 días.
  - Por otro lado hay documentos, elaborados conjuntamente con otras entidades (Ayuntamiento de Madrid y Comunidad Autónoma de Madrid), a las que se les ha informado de esta circunstancia para que decidan sobre el acceso, en aplicación del art. 19.4 de la citada ley.
  - Tan pronto se reciba contestación a los requerimientos formulados se dará resolución a la solicitud de información, hecho que será comunicado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para su conocimiento.
5. El 18 de septiembre de 2018, tuvo entrada nuevo escrito de la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad en el que manifestaba lo siguiente:
- De acuerdo con el apartado 3 del artículo 19 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.
  - Una vez analizada la solicitud, ADIF consideró que la misma incurría en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que en la elaboración de la documentación que se solicita han tenido parte terceros interesados, razón por la cual se concedió el trámite de alegaciones mediante correo certificado a los interesados, Distrito Castellana Norte, S.A. y RENFE-Operadora en fechas 12 y 18 de julio de 2018, respectivamente.
  - Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de ADIF el día 6 de agosto de 2018, Distrito Castellana Norte, S.A. ha presentado alegaciones oponiéndose a la concesión del acceso.
  - Este hecho determina la aplicación del artículo 22.2 de la Ley 19/2013, aplazando el acceso a la información solicitada en caso de concesión.
  - ADIF considera que procede conceder el acceso parcial a la información por lo que se le comunica que:

Se concede el acceso a la información pública solicitada en los siguientes puntos:

- Copia de las bases de la convocatoria del "Proceso de concurrencia pública de ofertas en relación con el desarrollo urbanístico del recinto ferroviario de Chamartín", aprobadas el 12 de marzo de 1.993 por el Consejo de Administración de Renfe.
- Copia del convenio firmado, en 1993, entre Renfe y el Grupo Argentarla (Unitaria SA).
- Copia del contrato de adjudicación del 27 de julio de 1994.





- *Copia del documento firmado en 1997 para ampliar la superficie del ámbito de los 625.211 metros cuadrados iniciales a 1.850.000 metros cuadrados.*
- *Copia del documento de adecuación de adjudicación del concurso a DUCHSA de 1 de marzo de 1997.*
- *Copia del convenio firmado el 24 de junio de 1997 se firma un convenio entre el Ministerio de Fomento, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid para la constitución del Consorcio Urbanístico Prolongación de la Castellana.*
- *Copia del nuevo contrato, firmado el 23 de junio de 2009 entre (Adif y AdifAV), RENFE Operadora y DUCHSA y el posterior texto refundido y Acuerdo de Bases Firmado en 2015.*
- *Copia de la prórroga de los derechos sobre los terrenos del gestor ferroviario en la zona norte de Madrid, hasta el 31 de agosto de 2018, firmada entre Adif, RENFE-Operadora y Distrito Castellana Norte, el 28 de diciembre de 2016.*
- *Sin embargo, en virtud de lo establecido en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, concurre la causa de inadmisión indicada en el meritado precepto, por no constar en ADIF como documentos integrantes del expediente, por lo que de existir los mismos, tendrían un mero carácter auxiliar o interno tratándose de informes no preceptivos, elaborados para dar soporte o apoyo, fáctico o jurídico a las actuaciones, respecto de los informes cuyo acceso se solicita, pues los mismos son documentos de apoyo solicitados entre órganos internos o entre órganos o entidades administrativas.*

*Por ello, no se concede el acceso a la información pública solicitada en los puntos:*

- *Copia del Informe de 21 de febrero de 2001, de la Gerencia del Proyecto de Chamartín, de la Dirección General de Infraestructuras de RENFE, sobre la propuesta de DUCHSA a RENFE.*
- *Copia del Informe jurídico de 25 de junio de 2001, emitido por la Gerencia del Proyecto de Chamartín de la Dirección General de Infraestructura de RENFE, relativo a la incoación de un expediente para la resolución de la concesión existente sobre los bienes de dominio público que integran los recintos ferroviarios de Chamartín y Fuencarral en Madrid.*
- *Copia del Informe de mayo de 2004, sobre la Operación Chamartín y los conflictos a resolver para su puesta en carga, para la entonces Ministra de Fomento.*
- *Para atender la solicitud se remitirá un CD con la información, si bien, como establece el apartado 2 del artículo 22 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo establecido en dicho artículo, es decir, cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o aquel haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.*



6. El 25 de septiembre de 2018, se concedió Audiencia del expediente a ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT [REDACTED] para que, a la vista del mismo y en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto.

## 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 Gobierno, el Presidente 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. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, ADIF Alta Velocidad no ha contestado en plazo al Reclamante, alegando un error administrativo.

A este respecto, se recuerda que los sujetos obligados por la norma deben prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que



las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. En este sentido, la LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016 o el R/0234/2018) sobre esta ausencia de tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

Por lo tanto, en el caso que nos ocupa se ha producido un retraso en la respuesta que se le debe proporcionar a los que ejerzan su derecho a la información pública que, según lo indicado por los Tribunales de Justicia, entre otras, por la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo d nº 5 de Madrid en el PO 43/2015, se *"configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos"*.

Especialmente relevante resulta la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 que señala lo siguiente:

*"Esa 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.





4. Analizadas las cuestiones formales acaecidas en la presente reclamación, y ya en cuanto al fondo del asunto, entendemos que la Reclamación debe quedar limitada a determinada información solicitada y aun no concedida. En concreto, los siguientes apartados:

- *Copia del Informe de 21 de febrero de 2001, de la Gerencia del Proyecto de Chamartín, de la Dirección General de Infraestructuras de RENFE, sobre la propuesta de DUCHSA a RENFE.*
- *Copia del Informe jurídico de 25 de junio de 2001, emitido por la Gerencia del Proyecto de Chamartín de la Dirección General de Infraestructura de RENFE, relativo a la incoación de un expediente para la resolución de la concesión existente sobre los bienes de dominio público que integran los recintos ferroviarios de Chamartín y Fuencarral en Madrid.*
- *Copia del Informe de mayo de 2004, sobre la Operación Chamartín y los conflictos a resolver para su puesta en carga, para la entonces Ministra de Fomento.*

En este punto, debe hacerse notar, como por otra parte ha quedado indicado en los antecedentes de hecho, que si bien la información aún no ha sido formalmente suministrada, la entidad reclamada ha indicado que va a ser así en el plazo debido de acuerdo a lo dispuesto en el art. 22.2 de la LTAIBG que tiene en cuenta los supuestos en que el acceso haya sido concedido a pesar de la oposición de un tercero al mismo. En efecto, el mencionado precepto dispone lo siguiente:

*2. Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.*

Por ello, y entendiendo que ADIF ya ha notificado debidamente a la entidad que ha formulado oposición la resolución por la que concede la información requerida, a nuestro juicio esta forma de proceder es la correcta al objeto de garantizar la efectividad del recurso que eventualmente pudiera ser planteado contra la estimación del acceso.

Sentado lo anterior, para poder determinar si la respuesta de ADIF Alta Velocidad es ajustada a la LTAIBG, debe analizarse la Reclamación punto por punto.

5. ADIF Alta Velocidad deniega la información porque considera que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*



Igualmente, y aunque la Administración parece dar a entender que desconoce si la información solicitada existe, utiliza la expresión *por lo que de existir los mismos*, a continuación se analizará no sólo la existencia de tal documentación, sino su condición de información auxiliar o de apoyo.

El Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 32.a) de la LTAIBG, viene a estipular lo siguiente:

*“En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*

*En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

*Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.*

*En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*



*Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”*

En este aspecto, conviene indicar que la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual *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.*

Por su parte, los Tribunales de Justicia se han pronunciado respecto de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

*“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.*

*Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto,*



*especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

*Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”*

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente:

*“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”*

Finalmente, debe volver a mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que *"Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa 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.”*

6. Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los documentos a que se refiere el art. 18.1.b) son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados, consideramos



que lo solicitado es relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación.

En este sentido, y en atención a la naturaleza de la información solicitada, esto es, los contenidos del *Informe de la Gerencia del Proyecto de Chamartín, de la Dirección General de Infraestructuras de RENFE, sobre la propuesta de DUCHSA a RENFE*, a nuestro juicio, no puede argumentarse la naturaleza de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo, dado que incide de manera directa en los resultados o decisiones que finalmente se adopten.

En efecto, debe tenerse en cuenta que lo solicitado en este punto es una valoración de carácter jurídico/y o técnico que, razonablemente, habrá tenido una incidencia posterior en el desarrollo del proyecto y las decisiones aparejadas al mismo. En ese sentido, y toda vez que la documentación solicitada permite conocer la posición mantenida en este punto de un proyecto que, como la Administración es conocedora es objeto de interés por parte de diversos actores afectados por el mismo, y tal y como ha considerado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de forma reiterada sobre este tipo de información, entendemos que no puede predicarse de la misma su condición de información auxiliar o de apoyo.

Asimismo, este Consejo de Transparencia ha podido comprobar que este Informe ha sido remitido al Congreso de los Diputados, según consta en la página web [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?piref73\\_1333155\\_73\\_1333154\\_1333154.next\\_page=/wc/buscarIniciativasForm?tipoIniciativas=204&idDiputado=249&origen=diputados&idLegislatura=12&mostrarLeg=false](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/buscarIniciativasForm?tipoIniciativas=204&idDiputado=249&origen=diputados&idLegislatura=12&mostrarLeg=false)

Igualmente, el B.O.E número 311, de 28 de diciembre de 2013, publicó la Orden PRE/2443/2013, de 27 de diciembre, por la que se determinan los activos y pasivos de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias que pasan a ser titularidad de la entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad, cuyo apartado 2.8, *Inmovilizado material e intangible*, dispone que *“En el caso de que los bienes inmuebles asignados a ADIF-Alta Velocidad se encontrasen a la fecha de entrada en vigor afectados por operaciones urbanísticas previstas en contratos o convenios suscritos por ADIF, ADIF-Alta Velocidad se subrogará respecto a los referidos bienes en los derechos y obligaciones que dimanen a favor de la entidad firmante. En el caso de la operación urbanístico-ferroviaria denominada «Operación Chamartín», que afecta a los ámbitos urbanísticos APR 08.03 y APE 05.27 del PGOU de Madrid, los derechos y obligaciones que se derivan para ADIF del texto refundido del contrato suscrito entre ADIF, Renfe-Operadora y «Desarrollo Urbanístico Chamartín, S.A.», el 23 de junio de 2009, se distribuirán entre ADIF-Alta Velocidad y ADIF en razón de la superficie que finalmente se delimite planimétricamente entre ambas entidades y en función de los precios por metro cuadrado establecidos en ese contrato para cada uno de los dos mencionados ámbitos urbanísticos (APR 08.03 y APE 05.27).”*





En consecuencia, se debe estimar la Reclamación en este apartado, al no resultar de aplicación la causa de inadmisión invocada.

7. El segundo punto de la solicitud de acceso no atendido es el referido a la *copia del Informe jurídico de 25 de junio de 2001, emitido por la Gerencia del Proyecto de Chamartín de la Dirección General de Infraestructura de RENFE, relativo a la incoación de un expediente para la resolución de la concesión existente sobre los bienes de dominio público que integran los recintos ferroviarios de Chamartín y Fuencarral en Madrid.*

En este punto, son perfectamente aplicables los razonamientos mantenidos en el apartado anterior, debiéndose estimar la Reclamación, al no resultar tampoco de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG. Así, además de lo ya indicado previamente y la posición favorable de este Consejo de Transparencia al acceso a documentos o informes de carácter jurídico donde se recoja la posición mantenida por la Administración (por ejemplo, reflejada en el expediente R/0177/2018) debe señalarse lo siguiente:

- Este Consejo de Transparencia ha podido comprobar que parte de esta información aparece ya publicada en la página web <https://app.vlex.com/#vid/389049>, que recoge el *Dictamen de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, de fecha 18 de marzo de 1998 (ref.: AEH - PATRIMONIO 53/97)* sobre la denuncia presentada ante la D.G. del Patrimonio del Estado por un particular instando la investigación de determinados terrenos expropiados en su día para la construcción de la Estación de Chamartín (Madrid) y después desafectados.

- En el mismo sentido, este Consejo de Transparencia ha podido comprobar que el Informe solicitado en la presente Reclamación ha sido remitido al Congreso de los Diputados, según consta en la página web [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?piref73\\_1333155\\_73\\_1333154\\_1333154.next\\_page=/wc/buscarIniciativasForm?tipoiniciativas=204&idDiputado=249&origen=diputados&idLegislatura=12&mostrarLeg=false](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/buscarIniciativasForm?tipoiniciativas=204&idDiputado=249&origen=diputados&idLegislatura=12&mostrarLeg=false)

- Por último, las Cuentas Anuales a 1 de diciembre de 2014, publicadas por la entidad ADIF Alta Velocidad ([https://www.google.es/search?ei=6wu\\_W7WXPmGalwSJmrPwCQ&q=bienes+de+dominio+p%C3%BAblico+que+integran+los+recintos+ferroviarios+de+Chamart%C3%ADn+&oq=bienes+de+dominio+p%C3%BAblico+que+integran+los+recintos+ferroviarios+de+Chamart%C3%ADn+&gs\\_l=psy-ab.3...769129.769129.0.769644.1.1.0.0.0.0.279.279.2-1.1.0...0...1c.1.64.psy-ab..0.0.0...0.8JrDRmLdnRo](https://www.google.es/search?ei=6wu_W7WXPmGalwSJmrPwCQ&q=bienes+de+dominio+p%C3%BAblico+que+integran+los+recintos+ferroviarios+de+Chamart%C3%ADn+&oq=bienes+de+dominio+p%C3%BAblico+que+integran+los+recintos+ferroviarios+de+Chamart%C3%ADn+&gs_l=psy-ab.3...769129.769129.0.769644.1.1.0.0.0.0.279.279.2-1.1.0...0...1c.1.64.psy-ab..0.0.0...0.8JrDRmLdnRo)) también recogen, en sus páginas 52 y 53, información sobre este asunto.

8. Finalmente, el último apartado de la solicitud de acceso denegado es el relativo a *la copia del Informe de mayo de 2004, sobre la Operación Chamartín y los*





*conflictos a resolver para su puesta en carga, para la entonces Ministra de Fomento.*

En este caso, el Informe pretendido parece versar, a tenor de su denominación, sobre la problemática existente para la puesta en carga de la operación, sus causas y la manera de resolverlos.

En materia de construcción civil, se exigen las pruebas de carga de recepción de obra nueva para comprobar el comportamiento de la estructura antes de su puesta en servicio definitivo. Es decir, parece tratarse de un Informe meramente técnico, que no incide por sí mismo de manera directa en los resultados o decisiones que finalmente se adopten, sino en la manera de gestionar y desarrollar materialmente la operación.

En este sentido, podría entenderse que es un Informe meramente auxiliar o de apoyo, siendo de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG, debiéndose desestimar la Reclamación en este punto.

No obstante, este Consejo de Transparencia ha podido comprobar que este Informe ha sido remitido al Congreso de los Diputados, según consta en la página web

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?piref73\\_1333155\\_73\\_1333154\\_1333154.next\\_page=/wc/buscarIniciativasForm?tipoIniciativas=204&idDiputado=249&origen=diputados&idLegislatura=12&muetraLeg=false](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/buscarIniciativasForm?tipoIniciativas=204&idDiputado=249&origen=diputados&idLegislatura=12&muetraLeg=false)

En este sentido y si bien como decimos, puede predicarse del documento solicitado su carácter eminentemente técnico y de apoyo en cuanto al desarrollo del proyecto, no debe dejarse de lado que el mismo ya ha sido proporcionado al Congreso de los Diputados en el entendido de que el mismo debe ser conocido por los representantes de los ciudadanos, por lo que su aportación al interesado en esta reclamación sería favorable al espíritu de transparencia que debe presidir toda actuación pública en opinión de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

9. Por todo lo expuesto, la presente Reclamación debe ser estimada en parte, debiendo ADIF Alta Velocidad facilitar al Reclamante la siguiente información/documentación:

- *Copia del Informe del 21 de febrero de 2001, de la Gerencia del proyecto de Chamartín de la Dirección General de Infraestructuras de RENFE sobre la propuesta de DUCHSA a RENFE.*
- *Copia del Informe jurídico de 25 de junio de 2001, emitido por la Gerencia del Proyecto Chamartín de la Dirección General de Infraestructuras de RENFE, relativo a la incoación de un expediente para la resolución de la concesión existente sobre los bienes de dominio público que integran los recintos ferroviarios de Chamartín y Fuencarral en Madrid.*



### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la Reclamación presentada por ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT [REDACTED] con entrada el 26 de julio de 2018, contra la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad.

**SEGUNDO: INSTAR** a la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita a ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT [REDACTED] la información/documentación referida en el Fundamento Jurídico 9 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** a la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información/documentación enviada al Reclamante.

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 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, 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, 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-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda

