



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-021975

N/REF: R/0298/2018 (100-000841)

FECHA: 13 de agosto de 2018

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 [REDACTED], con entrada de 17 de mayo 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

- Con fecha de entrada 4 de marzo de 2018, [REDACTED] presentó una solicitud de acceso a la información dirigida a la Entidad Pública Empresarial ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF Alta Velocidad), dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO, en la que solicitaba lo siguiente:
 - Actas de las reuniones de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de soterramiento del ferrocarril en Murcia.
 - Documentación mostrada en dichas reuniones, como puedan ser informes, planos, presentaciones, etc..
- Mediante escrito de fecha 6 de abril de 2018, ADIF Alta Velocidad, Entidad Pública Empresarial dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO, comunicó a D. [REDACTED] lo siguiente:
 - Se le hace llegar esta notificación de ampliación de plazo con motivo de su solicitud de acceso a la Información Pública. Para poder resolver su solicitud se amplía el plazo en un mes en base al artículo 20.1 de la Ley 19/2013, en la que se señala que el plazo de un mes para resolver su solicitud podrá ampliarse por otro mes más en caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

reclamaciones@consejodetransparencia.es



3. Mediante Resolución de fecha 8 de mayo de 2018, ADIF Alta Velocidad, Entidad Pública Empresarial dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO, comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

- *Con fecha 8 de marzo de 2018, esta solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.*
- *De acuerdo con la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, del 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información que esté en curso de elaboración o en publicación general*
- *Una vez analizada la solicitud presentada ADIF considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente. En la última reunión de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Murcia, se acordó por unanimidad elaborar actas en las que se recogiesen exclusivamente los acuerdos adoptados, y no es posible entregar la primera de las actas por no estar aún disponible y firmada por todos los miembros de la citada Comisión.*
- *En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra a) del art. 18.1 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.*

4. Con fecha de entrada 17 de mayo de 2018, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en la que manifestaba lo siguiente:

- *En primer lugar, no entiendo que se acojan a la ampliación del plazo de un mes para dar respuesta a la petición por motivos de volumen o complejidad según formulan en la notificación de ampliación de plazo de 6 de abril de 2018 para terminar resolviendo su inadmisión por tratarse de información en fase de elaboración.*
- *En segundo lugar mi petición consta de dos apartados. En el primero solicito las actas del Consejo Social de seguimiento de las obras, que según la respuesta es la información que está en fase de elaboración y se deniega, pero tampoco se compromete en facilitarla cuando estuviera disponible. En el segundo apartado solicito la documentación presentada en dichas sesiones, documentación que ya está elaborada, puesto que ha sido presentada y de la que no se hace mención alguna en la respuesta, únicamente hace mención a las actas.*
- *Solicito el compromiso de facilitar las actas cuando estén disponibles y la documentación del segundo apartado.*

5. El 18 de mayo 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 8 de junio de 2018 y en el mismo, ADIF Alta Velocidad señalaba lo siguiente:

- *La solicitud de información a la que va referida dicha reclamación, fue realizada a través del Portal de Transparencia el día 04 de marzo de 2018, asignándosele número de expediente 001-021975. Dicho expediente fue trasladado por parte de la UIT del Ministerio de Fomento a ADIF, el día 08 de marzo de 2018, momento en que se inicia el plazo de un mes para la resolución del mismo. ADIF acepta competencia, el 13 de marzo de 2018, asumiendo la obligación de elaborar la propuesta de resolución del mismo que debidamente firmada, fue subida a la aplicación GESAT, el 08 de mayo de 2018.*
- *En fecha 06 de abril de 2018, ADIF realizó un requerimiento de ampliación de plazo.*
- *La resolución inadmite a trámite la solicitud al entender que los documentos solicitados - actas - no son susceptibles de entrega al no estar firmados por todos los miembros de la citada comisión.*
- **En relación a la ampliación de plazo:** *La dificultad en el dictamen de la resolución no se originó en el volumen de la información a dar, sino en la consideración de si la información solicitada tenía el carácter de información pública y en consecuencia sujeta o no a la Ley de Transparencia. Como ya se ha indicado, la información solicitada no reúne los requisitos establecidos para ser considerada información pública, por tratarse de documentos elaborados por una entidad – la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Murcia-, no incluida en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su art. 2.*
- **Actas de las reuniones de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia:** *Como se indica en la resolución no hay actas anteriores a la última reunión de la Comisión, porque fue en esta última donde se acordó -a partir de ésta - levantar actas de las sucesivas reuniones en las que se recogiesen exclusivamente los acuerdos adoptados. El acta de esta reunión, que por lo expuesto será la primera que se levante, no está disponible todavía y requiere ser firmada por todos los miembros de la citada Comisión, situación que se dará en la próxima reunión de la Comisión.*
- **Documentación mostrada en dichas reuniones, como puedan ser informes, planos, presentaciones, etc.** *En respuesta, ADIF le indicó que el acuerdo asumido por la Comisión era recoger en acta exclusivamente los acuerdos adoptados. La documentación presentada en la reuniones se considera de trabajo, a disposición de los socios para facilitar su toma de decisiones, por lo que tienen un carácter interno hasta que en la próxima junta se acuerde la inclusión de dichos documentos, y por tanto formarán parte del acta pudiéndose ser facilitados al interesado, en su caso. Todo ello de conformidad, con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 1, párrafo b) de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información públicas y buen gobierno.*



- *La entrega del acta una vez formalizada - hecho que se dará en la próxima reunión de la Comisión - conllevará la entrega a su vez, de toda la documentación que acompañe los acuerdos en ella recogidos y así se haya acordado, si no están condicionados por algunos de los límites establecidos en el art. 14 de la Ley de Transparencia y así se acuerda en la propia Comisión en la que se expondrá esta solicitud.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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 (LTAIBG), 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. Antes de analizar el fondo del asunto, conviene detenerse en la alegada falta de legitimación pasiva de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia.

Esta Comisión está presidida por el presidente de ADIF, quien públicamente ha destacado que el objetivo de esta Comisión de Seguimiento es dar "transparencia" a las obras de soterramiento que se están ejecutando (ver https://www.eldiario.es/murcia/sociedad/Contreras-AVE-soterramiento-Comision-Seguimiento_0_708679902.html). Asimismo, la integran representantes políticos, y representantes de la Plataforma Pro-soterramiento. Esta Comisión, ha abordado en su segunda reunión, de noviembre de 2017, diferentes aspectos referentes a la llegada del AVE a Murcia.

Con independencia de la naturaleza jurídica de dicha Comisión, lo cierto es que la solicitud de acceso a la información fue dirigida a la EPE ADIF Alta Velocidad,



dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO, que sí está incluida en el ámbito de aplicación de la LTAIBG, al estar participada mayoritariamente por dinero público.

Como el acta y los documentos solicitados están en poder de ADEIF, resultan plenamente de aplicación los artículos 12 y 13 de la LTAIBG. En consecuencia, esta alegación no puede prosperar.

4. Igualmente, debe analizarse si ADIF ha cumplido con los plazos para responder a la solicitud de acceso recibida.

Los plazos que marca la LTAIBG no pueden ampliarse una vez que los mismos han transcurrido. Esta prohibición está recogida en el artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual *En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido.*

Asimismo, lo que la LTAIBG no permite es ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y, se puede entender que en principio, ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de escaneo y anonimización importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante. En el presente caso, la Administración simplemente no necesitaba ampliar el plazo, ya que la contestación, tal y como ha sido realizada, pudiera haberla hecho en un plazo mucho más breve de tiempo, siempre dentro de ese mes inicial a que está obligada.

5. En el presente caso, ADIF Alta Velocidad denegó el acceso a la información puesto que las actas solicitadas se encuentran aún en periodo de formalización, ya que no están firmadas por los comparecientes, hecho que tendrá lugar en la siguiente reunión. Por ello, entiende que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) de la LTAIBG, que señala que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

La elaboración de un acta debe cumplir los requisitos mínimos exigidos por la ley que impliquen su validez, existencia y eficacia sobre temas y decisiones tratadas, que son plasmadas en las mismas. Por ejemplo, el artículo 189 del Código de Comercio dispone: *Las decisiones de la junta de socios o de la asamblea se harán constar en actas aprobadas por la misma, o por las personas que se designen en la reunión para tal efecto, y firmadas por el presidente y el secretario de la misma,*



en las cuales deberá indicarse, además, la forma en que hayan sido convocados los socios, los asistentes y los votos emitidos en cada caso. La copia de estas actas, autorizada por el secretario o por algún representante de la sociedad, será prueba suficiente de los hechos que consten en ellas, mientras no se demuestre la falsedad de la copia o de las actas. A su vez, a los administradores no les será admisible prueba de ninguna clase para establecer hechos que no consten en las actas.

Por su parte, el artículo 18 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala que

1. De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados.

Podrán grabarse las sesiones que celebre el órgano colegiado. El fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el Secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar al acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones.

2. El acta de cada sesión podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente. El Secretario elaborará el acta con el visto bueno del Presidente y lo remitirá a través de medios electrónicos, a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación, considerándose, en caso afirmativo, aprobada en la misma reunión.

Cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado.

Y su artículo 19.4, relativo al Régimen de los órganos colegiados de la Administración General del Estado y de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ella, dispone que *Corresponde al Secretario del órgano colegiado redactar y autorizar las actas de las sesiones.*

(...)

Las actas se aprobarán en la misma o en la siguiente sesión, pudiendo no obstante emitir el Secretario certificación sobre los acuerdos que se hayan adoptado, sin perjuicio de la ulterior aprobación del acta. Se considerará aprobada en la misma sesión el acta que, con posterioridad a la reunión, sea distribuida



entre los miembros y reciba la conformidad de éstos por cualquier medio del que el Secretario deje expresión y constancia.

En las certificaciones de acuerdos adoptados emitidas con anterioridad a la aprobación del acta se hará constar expresamente tal circunstancia.

Por tanto, solamente son definitivas aquellas actas que han sido firmadas por el Presidente y el Secretario del órgano que se reúne y hayan sido aprobadas por los comparecientes, sin que sean necesarias las firmas de éstos para su plena validez y eficacia, aunque sí su aprobación.

En estas condiciones, hasta la definitiva aprobación del acta solicitada – que tendrá lugar en la siguiente reunión - este Consejo de Transparencia entiende que no puede hacerse público su contenido, por estar en fase de elaboración o publicación, como señala el artículo 18.1 a) de la LTAIBG.

6. La segunda parte de la solicitud de acceso se refiere a la *documentación mostrada en dichas reuniones, como puedan ser informes, planos, presentaciones, etc.*

En este punto, ADIF sostiene que *la documentación presentada en la reuniones se considera de trabajo, a disposición de los socios para facilitar su toma de decisiones, por lo que tienen un carácter interno hasta que en la próxima junta se acuerde la inclusión de dichos documentos, y por tanto formarán parte del acta pudiéndose ser facilitados al interesado, en su caso. Todo ello de conformidad, con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 1, párrafo b) de la Ley 19/2013.*

Este último precepto señala que *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.*

Este Consejo de Transparencia comparte esta opinión y entiende también que las notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas que no sirven para tomar una decisión final relevante son auxiliares o de apoyo en este caso, puesto que los documentos importantes – con independencia de que existan y se puedan preparar - son los que se deben anexas al acta, siendo lo determinante para controlar la acción pública conocer las decisiones finales que se plasmen en el acta que se levante y apruebe, decisiones que han de ser tomadas con absoluta libertad de acción y pensamiento, sin condicionantes externos que hagan peligrar el proceso de toma de decisiones.

Por todo lo expuesto, la presente Reclamación debe ser desestimada, sin perjuicio de que ADIF Alta Velocidad cumpla su compromiso de hacer llegar al Reclamante el contenido del acta y sus documentos anexos en el momento en que ésta sea definitivamente firmada y aprobada.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 17 de mayo de 2018, contra la Resolución, de fecha 8 de mayo de 2018, de la Entidad Pública Empresarial ADIF Alta Velocidad, dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO.

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.