



**JUZGADO CENTRAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 5
GOYA, 14.
MADRID**

Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 9/2019

Sobre: Acceso a la información pública y buen gobierno

**Recurrente: ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS
FERROVIARIAS, (ADIF),**

Procurador: [REDACTED]

Letrado: D^a. [REDACTED]

**Recurrido: la Resolución de 5-3-19 del Presidente del Consejo de
Transparencia y Buen Gobierno, y en su delegación, el Subdirector General
de Transparencia y Buen Gobierno,**

Expediente advo: nº R/0757/2018

S E N T E N C I A Nº 140/2019

En Madrid a veintiséis de diciembre de 2019

Emilia Peraile Martínez, Magistrada del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5, ha visto los presentes autos de Procedimiento Ordinario nº 9/2019, instados por ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS, (ADIF), representado por la Procuradora, [REDACTED], y asistido por la Letrada, [REDACTED], contra el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado por el Procurador, [REDACTED], y asistido del Letrado, [REDACTED], sobre acceso a la información pública y buen gobierno.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora, ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS, (ADIF), con fecha 20-03-19, se interpuso recurso contencioso administrativo frente a la resolución de 5-3-19 del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y en su delegación, el Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0757/2018, por la que se estima la reclamación presentada por [REDACTED], y se insta a ADIF para que, en el plazo de 10 días hábiles, haga entrega del “Acta y documentación adjunta de la reunión de la Comisión



Social de Seguimiento de las obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia, llevada a cabo el pasado 7 de noviembre de 2018”.

Recurso que presentado en el Servicio Común de Registro y Reparto de estos Juzgados Centrales de lo Contencioso advo; se turnó y remitió a este órgano judicial.

SEGUNDO.- Tras los oportunos trámites que son de ver en las actuaciones, por decreto de 26-03-19, se admite a trámite el recurso presentado por ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS, se tiene por personada y parte a la Procuradora, [REDACTED] en nombre y representación de la citada recurrente; se dispone la tramitación del recurso por las normas del procedimiento ordinario y se acuerda dar a las actuaciones el impulso procesal correspondiente, requiriendo al CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO -CTBG- para que ordene la remisión a este órgano judicial de aquel/aquellos expediente/s administrativos a que se refiere el acto impugnado, en el plazo improrrogable de veinte días, o bien copia autenticada del mismo, interesándole, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49 de la LJCA, que la resolución administrativa que se dicte a tal fin se notifique, en los cinco días siguientes a su adopción, a cuantos aparezcan como interesados en dicho expediente, emplazándoles para que puedan personarse como demandados ante este órgano judicial en el plazo de nueve días.

Recibido el expediente advo, por diligencia de ordenación de 22-04-19 se da traslado a la parte recurrente a fin de presentar la oportuna demanda, lo que hizo por escrito de 10-06-19.

Dado traslado de la misma a la Adm. recurrida por diligencia de ordenación de 11-06-19, aquella presentó escrito de contestación de fecha 08-07-19, solicitando se dictara una sentencia por la que desestime el recurso con imposición de costas.

TERCERO. - Por decreto de 05-07-19 se fijó la cuantía de este recurso en indeterminada; y por auto de 16-7-2019 se acuerda recibir el procedimiento a prueba, resolviendo en el mismo sobre las propuestas; así como sobre la práctica de las admitidas, en los términos obrantes en dicha resolución.

CUARTO. - Por diligencias de ordenación de 25-9-19 y de 15-10-19, se concedió a las partes un término de 10 días para que presentaran conclusiones sucintas; declarándose los autos conclusos para sentencia por providencia de 06-

11-19, y quedando los autos en poder de la que resuelve a tal fin por diligencia de 02-12-19.

QUINTO. - En la tramitación de este procedimiento se han cumplido las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS, (ADIF), interpuso recurso contencioso administrativo frente a la resolución de 5-3-19 del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y en su delegación, el Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0757/2018, por la que se estima la reclamación presentada por [REDACTED], y se insta a ADIF para que, en el plazo de 10 días hábiles, haga entrega del “Acta y documentación adjunta de la reunión de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia, llevada a cabo el pasado 7 de noviembre de 2018”.

Invoca dicho recurrente, error en la determinación del sujeto pasivo al que la resolución impone el deber de entrega.

Refiere que, a pesar de que la entidad solicitada fue ADIF Alta Velocidad, incomprensiblemente, la resolución impone el deber de entrega a ADIF; lo que ha de determinar su nulidad.

Alude a la inexistencia de actas, resultando imposible su entrega, ya que sólo existen meras notas y borradores de las reuniones de la referida Comisión. Nada más.

Al carácter sui generis de la Comisión, creada como foro multidisciplinar de comunicación, lo que justifica que sus miembros no tuvieran demasiada certeza sobre cómo articular la operatividad de su funcionamiento y, concretamente sobre cómo plasmar el contenido de las reuniones de trabajo efectuadas. De ahí, la aparente contradicción en orden a que la información solicitada no se podía entregar al estar en proceso de elaboración e, incluso, con la resolución de 21 de diciembre de 2018 en la que ADIF AV manifestaba que las actas de la Comisión las gestionaba la Delegación de Gobierno de Murcia.

Afirma que, lo cierto es que la Comisión Social de Seguimiento de las Obras de Soterramiento del Ferrocarril en Murcia, no es un órgano resolutorio ni decisorio, sino que se trata de un mero foro de comunicación. Por tanto, en puridad, la información solicitada no reúne los requisitos establecidos en la Ley 19/2013 para ser considerada información pública por no ser la Comisión Social



de Seguimiento sujeto obligado, de acuerdo con el artículo 2 de la referida Ley 19/2013.

Añade que, la Comisión Social de Seguimiento, como mero foro de seguimiento de la marcha de las obras, no tiene la condición de órgano colegiado, ni adopta acuerdo alguno, sino que se limita, primero, a escuchar a todos los interlocutores implicados para que, en su caso, las Administraciones pertinentes tomen las decisiones correspondientes; y, segundo, a informar sobre el estado y alcance de los trabajos.

Así, la Comisión Social no ha elaborado acta alguna, tan solo existen meras notas y borradores de sus reuniones.

Como fundamentos de derecho, invoca el error en la determinación del sujeto pasivo al que la resolución impone el deber de entrega.

Expresa que, ADIF y ADIF AV son dos entidades públicas diferenciadas, siendo a esta última y no a la primera a la que se le solicitó la información.

Y ello resulta lógico, toda vez que la construcción de la línea de alta velocidad que nos ocupa cae bajo la esfera de competencias de ADIF AV, de conformidad con el tenor literal de la indicada Orden PRE/2443/2013.

En consecuencia, la resolución recurrida deviene nula de pleno derecho al imponer el deber de entrega a una entidad ajena a la que fue objeto de solicitud, de conformidad con el artículo 47.1.c de la Ley 39/2015.

De manera subsidiaria expone que, la Comisión Social de Seguimiento, de conformidad con lo previsto en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 22 de la Ley 40/2015, no puede considerarse órgano colegiado ya que no está presidida por nadie, ni ha existido Real Decreto u Orden Ministerial, para su creación.

Tampoco Acuerdo de Consejo de Ministros o de un Ministerio.

Indica que, el Delegado de Gobierno, en forma alguna presidía las reuniones, solo actuaba como simple moderador, toda vez que las referidas reuniones se celebraban en la sede del Gobierno en Murcia. Y, desde luego, ni mucho menos, el anterior Presidente de ADIF, presidía las reuniones de la Comisión.

Así, no existiendo órgano colegiado como tal, ni Presidente ni Secretario, difícilmente podemos hablar de la existencia de actas propiamente dichas, de conformidad con el artículo 18.1 de la Ley 40/2015.

Por tanto, sin perjuicio de que en algún momento se hubiese hablado entre los asistentes a la Comisión de la elaboración de actas de la reunión, las mismas,

no existen, tan solo hay notas y borradores recogidos a modo de resumen, obviamente, sin firmar.

Sigue diciendo que, no puede interpretarse que la entrega de la información se refiere a estos borradores de las reuniones de trabajo ya que, si así fuere, se hubiere estado ante la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b). Así lo afirma el propio CTBG en la Resolución recurrida.

La Adm. recurrida, Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, en su escrito de contestación indica que, en el Expediente R/0298/2018 del que trae causa la posterior Resolución y la presente demanda, se manifestaba expresamente que: 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.

Por tanto, ADIF entendió que el principal motivo para no conceder el acceso a la información, que obviamente ha de tener en su poder para poder denegar el acceso, es que su elaboración no había concluido. Así es que ADIF se comprometió durante la tramitación de la Resolución R/0298/2018 a la entrega del acta; resultando obvio que tanto ADIF como ADIF AV disponen de la información solicitada.

Afirma que, teniendo en cuenta que la denegación del acceso a la información, y la consecuente resolución, se fundamentó en la existencia incompleta de las actas, es incoherente que ahora el demandante pretenda ignorar la existencia de dichas actas, que se comprometió a entregar.

La demandante es completamente incongruente con su posición anterior y en ningún momento justifica la razón por la cual las actas han dejado de existir.

Añade que, la posición del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno hubiera sido diferente si ADIF en su momento hubiese denegado la existencia de las actas, pero habiendo declarado su existencia y habiéndose comprometido a entregarlas una vez finalizadas, la Resolución del Consejo es congruente con la información proporcionada por la entidad.

En relación a la causa de inadmisión del art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, alude a la jurisprudencia relativa a la necesaria aplicación restrictiva de todas las causas de limitación de acceso del artículo 14 Ley 19/2013 y de inadmisión de solicitudes del artículo 18.

Argumenta 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; y 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.

SEGUNDO. - Consta en el expediente advo que, con fecha 17-11-18, [REDACTED], solicitó del Ministerio de Fomento, Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia; concretamente, el acta y documentación adjunta de la reunión de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia llevada a cabo el pasado 7 de noviembre de 2018.

Solicitud denegada por ADIF Alta Velocidad con fecha 21-12-18, poniendo de manifiesto que el 22-11-18 la solicitud se recibió en el ADIF, y que, analizada la misma, ADIF considera que no procede conceder el acceso a la información ya que el acta de las reuniones de la Comisión Social las gestiona la Delegación de Gobierno siendo estas Comisiones presididas por el Delegado.

También se le informa en la citada resolución de 21-12-18 que, se da traslado a la Delegación de Gobierno de Murcia de su petición junto con esta resolución a fin de que pueda ser atendida.

El 22-12-2018 presenta reclamación, decidida por resolución de 5-3-2019 acordando estimarla e instar al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED]:

- acta y documentación adjunta de la reunión de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia llevada a cabo el pasado 7 de noviembre de 2018.

En dicha reclamación se expone que: El pasado 4 de marzo de 2018 solicité al Ministerio de Fomento a través del Portal de la Transparencia con el nº de expediente 001-021 9751 la siguiente información:

1. Actas de las reuniones de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de soterramiento del ferrocarril en Murcia.

2. Documentación mostrada en dichas reuniones, como puedan ser informes, planos, presentaciones, etc.

Información denegada por parte de ADIF Alta Velocidad en base a lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013.

El 16 de mayo de 2018 interpuse reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que da lugar a la apertura del expediente nº 100-000841, siendo el resultado de desestimada.

Que el 7-11-18 tuvo lugar la siguiente reunión de la citada Comisión en la que se debió firmar el acta que solicité, y tras 10 días sin recibir respuesta de ADIF para que se me facilitara lo prometido, abrí una nueva solicitud a través del Portal de la Transparencia, dando lugar a un nuevo expediente con nº 001-030902, en la que solicito de nuevo dichas actas y las correspondientes a esta última reunión de 7 de noviembre de 2018.

Y que tal ocasión, la información es denegada en base al artículo 19.4 de la Ley 19/2013, indicando que la información no ha sido elaborada por ADIF, lo cual es un contrasentido, ya que se supone que quien tiene que informar del estado y avance de las obras es quien la está haciendo.

TERCERO. - Como quedó reseñado en el anterior razonamiento jurídico, la resolución impugnada tiene su origen en la solicitud de [REDACTED] a ADIF Alta Velocidad, del acta y documentación adjunta de la reunión de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia llevada a cabo el 7 de noviembre de 2018.

Como pone de manifiesto la resolución de 21-12-2018, de ADIF Alta Velocidad, la solicitud de información se interesó del Ministerio de Fomento, la cual fue recibida en ADIF el 22-11-18; y contestada por Adif-Alta Velocidad.

El hecho de que la resolución aquí impugnada imponga la obligación a ADIF no conlleva la nulidad de la resolución, dada la alusión a las dos entidades; poder determinarse claramente lo solicitado, y a lo que se ha accedido alude a Adif- Alta Velocidad.

Así, en la resolución de fecha 21-12-18, se pone de manifiesto que el 22-11-18 **la solicitud se recibió en el ADIF, y que, analizada la misma, ADIF** considera que no procede conceder el acceso a la información ya que el acta de las reuniones de la Comisión Social las gestiona la Delegación de Gobierno siendo estas Comisiones presididas por el Delegado.

No se aprecia, pues, error en el sujeto pasivo reseñado en la resolución de 5-3-2019; máxime el sentido que tendrá esta sentencia.

Añadir que, para rechazar el motivo de impugnación analizado, también cabe citar el art. 19.4 de la Ley 19/2013, según el cual “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

No concurre, pues, la causa de nulidad del art. 47.1 c) de la Ley 39/2015, el cual alude a los actos de las Administraciones Públicas que tengan un contenido imposible.

Se invoca también en la demanda que concurre la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1 b) de la aludida LTBG, relativo a las causas de inadmisión; preceptuando dicho artículo “1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

b) 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”.

Como se indicó, lo solicitado aludía al acta y documentación adjunta de la reunión de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia, llevada a cabo el pasado 7 de noviembre de 2018.

Comisión Social de la que se dice por el recurrente, ser un mero foro de comunicación; de seguimiento de la marcha de las obras de soterramiento, carente de la condición de órgano colegiado, limitándose a escuchar a todos los interlocutores implicados, y a informar sobre el estado y alcance de los trabajos sin levantar acta alguna, ya que solamente se toman meras notas de sus reuniones.

Tales características de la Comisión han sido corroborada a través de la prueba testifical de [REDACTED]; la cual afirmó ser miembro de la Comisión de Seguimiento, y que, dado que algunos grupos de vecinos no estaban de acuerdo con la obras, en septiembre de 2017 hubo altercados, y desde Adif se estimó conveniente constituir una comisión para informar de las actuaciones.

Comisión de Seguimiento que, afirmó, se convoca por Adif y se celebra en la Delegación del Gobierno; y en la misma participan varios profesionales e instituciones, como Ayto.; el propio Adif; la Cámara de Comercio; arquitectos, ingenieros.

Expuso que, la finalidad de la Comisión es informar de las actuaciones de Adif en Murcia.

Que no adoptaba ninguna decisión; no existiendo presidente ni secretario de la misma.

Que asistió a todas las reuniones de la Comisión y no se levantó acta alguna de aquellas.

Que a petición de los grupos políticos se intentó levantar un acta por cada reunión, lo que no se hizo; y cada cual tomaba notas de lo que le parecía más relevante.

No se llegó a materializar actas. En cada reunión había unas 20 personas y lo más importante era la información que se transmitía por Adif, y que la testigo colgaba en la web, pudiendo seguir el desarrollo de la obra a través de dicha web.

Que las notas de la reunión no se aprobaban. Que no existe ningún documento aprobado.

Reitera que cada uno tomaba sus notas; no existiendo otra información de la Comisión; siendo la única la que se presentaba en la web.

A la luz de dichas afirmaciones, no enmendadas de contrario, cabe concluir que la información interesada, que dio lugar a la resolución impugnada, se encuentra excluida de la Ley 19/2013, tanto desde el punto de vista subjetivo a tenor de lo prevenido en el art. 2 y 3 de dicha Ley, como objetivo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 3 de dicha norma.

Resulta, pues, de aplicación el transcrito art. 18.1 b) de la LTBG, al tratarse de informaciones y notas. Amén que las mismas no aluden a informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Lo solicitado no es información que posea un órgano advo o entidad a los que se aplica la Ley 19/2013.

La razón dada por ADIF Alta Velocidad en resolución de fecha 21-12-18, en orden a que, el acta de las reuniones de la Comisión Social las gestiona la Delegación de Gobierno en Murcia, no varía la naturaleza de la información solicitada.

Solamente afecta al extremo relativo a las costas como se dirá.

En consecuencia, procede estimar el presente recurso.

CUARTO. - En cuanto a las costas procesales, conforme al art. 139 de la L.J.C.A. de 13-7-98, no se hace expresa condena al considerar que estamos ante las dudas de derecho indicadas en dicho precepto.

Como pone de manifiesto la Adm. demandada, de lo acordado por ADIF en la resolución R/0298/2018, se consideró que el problema de no dar la información solicitada era que su elaboración no había concluido; de donde cabía concluir que tanto ADIF como ADIF AV disponían de la información



solicitada. La confusión originada con tal afirmación, justifica la no imposición de costas a la Adm. recurrida.

FALLO

Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS, (ADIF), frente a la resolución de 5-3-19 del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y en su delegación, el Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0757/2018, por la que se estima la reclamación presentada por [REDACTED], y se insta a ADIF para que, en el plazo de 10 días hábiles, haga entrega del “Acta y documentación adjunta de la reunión de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia, llevada a cabo el pasado 7 de noviembre de 2018”.

Declaro que dicha resolución no es ajustada a Derecho, y en consecuencia procede anularla.

No se hace expresa condena en costas.

Llévese testimonio de la presente resolución a los autos de su razón.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de apelación en el plazo de 15 días; el cual se admitirá una vez cumplido lo previsto en la DA 15ª de la LO1/09.

Así por esta mi sentencia, definitivamente juzgado, lo pronuncio mando y firmo.

LA MAGISTRADA

PUBLICACION. - Leída y publicada en el día de la fecha por la Letrada de la Administración de Justicia, en sustitución, ha sido la anterior sentencia por la Magistrada que la dictó, en audiencia pública. Doy fe.

SÓLO DEBERÁ CONSIGNAR EL DEPÓSITO EN EL CASO DE QUE INTERPONGA CUALQUIER RECURSO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE SE NOTIFIQUE, NO SIENDO NECESARIO EN LOS DEMÁS SUPUESTOS.

Por medio de la presente se indica a las partes, en virtud de la Disposición Adicional Decimoquinta .1 y .3 de la L.O.P.J., que todo el que pretenda interponer recurso contra sentencias o autos que pongan fin al proceso o impidan su continuación consignará como depósito la cantidad de 50 euros.

Al interponer el recurso, el recurrente tiene que acreditar haber constituido el depósito, mediante la presentación de copia del resguardo u orden de ingreso.

La forma de efectuarlo será en efectivo en la CUENTA DE DEPOSITOS Y CONSIGNACIONES de este Juzgado abierta en la entidad BANCO SANTANDER. En la orden de ingreso deben constar los siguientes datos:

- NÚMERO DE CUENTA: [REDACTED]
- CLAVE: Para Procedimiento Ordinario, P.O. clave [REDACTED]
Para Procedimiento Abreviado, P.A. clave [REDACTED]
Para Derechos Fundamentales, D.F. clave [REDACTED]
- NÚMERO DE PROCEDIMIENTO: con 4 dígitos (----)
- AÑO DE PROCEDIMIENTO: con 2 dígitos (--)
- CONCEPTO DEL PAGO: RECURSO DE APELACIÓN, en letra.

También podrá efectuarse mediante transferencia a la cuenta [REDACTED] añadiendo inexcusablemente en el campo "Observaciones o concepto de la transferencia" los 16 dígitos que corresponden al procedimiento, como se refleja en el punto anterior.

NO SE ADMITIRÁ A TRÁMITE ningún recurso cuyo depósito no esté constituido, excepto en los supuestos de reconocimiento expreso de exención por tener reconocido el derecho de Asistencia Jurídica Gratuita. En caso de recurrirse más de una resolución los ingresos deberán efectuarse individualizadamente.

LA LETRADA DE LA ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.