



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

## Resolución 757/2018

**S/REF:** 001-030902

**N/REF:** R/0757/2018; 100-002016

**Fecha:** 5 de marzo de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Fomento/ ADIF Alta Velocidad

**Información solicitada:** Acta Comisión Seguimiento soterramiento del AVE a Murcia

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 17 de noviembre de 2018, la siguiente información:

*1. Conforme a la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de referencia R/0298/2018 (100-000841) de fecha 13 de agosto de 2018, el punto 5 del apartado I. Antecedentes, recoge el escrito de alegaciones de ADIF Alta Velocidad de 8 de junio de 2018, en el que se compromete a la entrega del acta una vez firmada: La entrega del acta una vez*

---

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

*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.*

*Extremo éste que es recogido previo a la resolución cuando cita:*

*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.*

*La citada próxima reunión de la Comisión tuvo lugar el pasado 7 de noviembre de 2018, transcurridos 10 días de este hecho, y sin tener comunicación para que se me facilite el acta y su documentación adjunta, solicito que se cumpla el citado compromiso y se me facilite la citada acta y la documentación adjunta.*

*2. Solicito 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.*

2. Mediante resolución de fecha 21 de diciembre de 2018, ADIF contestó al solicitante en los siguientes términos:

Una vez analizada la solicitud, presentada por [REDACTED], ADIF considera que no procede conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:

El acta de las reuniones de la Comisión Social las gestiona la Delegación de Gobierno siendo estas Comisiones presididas por el Delegado.

En base a este hecho y en aplicación del artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que indica "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", se deniega el acceso a la información.

Así mismo se le informa de que se da traslado a la Delegación de Gobierno de Murcia su

petición junto con esta resolución a fin de que pueda ser atendida.

3. Con fecha de entrada el 22 de diciembre de 2018, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

El 16 de mayo de 2018 interpusé 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 con la justificación que cito a continuación:

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.

También quiero resaltar el punto 3 del apartado II Fundamentos jurídicos del que cito textualmente:

Esta Comisión está presidida por el presidente de ADIF, quien públicamente ha destacado que el objetivo de esta Comisión de Seguimiento es dar "transparencia" las obras de soterramiento que se están ejecutando. Y lamentablemente, al menos en este caso, la transparencia no es el término más adecuado, recuerdo que inicié esta solicitud hace más de 9 meses.

El pasado 7 de Noviembre de 2018 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.

En esta 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, aunque puedo creerme que no tengan ni idea de la situación.(...)

---

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

4. Con fecha 4 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito, con entrada el día 25 de enero de 2019, ADIF realizó las siguientes alegaciones:

*En primer lugar, como ya se había reflejado en la Resolución al expediente 001-021975, de fecha 8 de junio de 2018, la información solicitada no reúne los requisitos establecidos en la Ley 19/2013 para ser considerada información pública por no ser, esta Comisión Social de Seguimiento, sujeto obligado de acuerdo con el artículo 2 relativo al ámbito de aplicación de la referida Ley, por lo que no está obligada a publicar ni suministrar información.*

*En segundo lugar, habría que estar a la naturaleza jurídica de la Comisión Social de Seguimiento de las Obras de Soterramiento del ferrocarril en Murcia, ya que no es un órgano resolutorio ni decisorio, si no que se trata de un foro de comunicación de los distintos afectados para proporcionar información relativa a las obras de soterramiento del ferrocarril en Murcia, al que se le llamó Comisión Social de Seguimiento como también se le podía haber denominado "foro social". Es decir, la Comisión Social de Seguimiento no adopta ningún acuerdo, si no que en su seno, todos los interlocutores son escuchados para que, en su caso, las Administraciones pertinentes tomen las decisiones correspondientes. Por ello, lo que existen son notas y borradores de las reuniones de la Comisión Social de Seguimiento y no actas, por lo que aún en el caso de que la Ley 19/2013 le fuese de aplicación (ya se ha constatado que no), se estaría ante la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b) relativa a 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".*

*Por otra parte, conforme al artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015) que establece que "De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario (...)", debe analizarse si la Comisión Social de Seguimiento puede considerarse órgano colegiado como tal.*

*Según lo establecido en el artículo 22.1 de la Ley 40/2015, "La creación de órganos colegiados de la Administración General del Estado y de sus Organismos públicos sólo requerirá de norma específica, con publicación en el «Boletín Oficial del Estado», en los casos en que se les atribuyan cualquiera de las siguientes competencias:*

- a) *Competencias decisorias.*
- b) *Competencias de propuesta o emisión de informes preceptivos que deban servir de base a decisiones de otros órganos administrativos.*
- c) *Competencias de seguimiento o control de las actuaciones de otros órganos de la Administración General del Estado."*

*Para que se le pudiera considerar como órgano colegiado de seguimiento de los señalados en el artículo 22.1, el artículo 22.2 establece que "la norma de creación deberá revestir la forma de Real Decreto en el caso de los órganos colegiados interministeriales cuyo Presidente tenga rango superior al de Director general". No obstante, no existe un Real Decreto que cree esta comisión, si no que fue el anterior Presidente de ADIF quien convocó a todas las Instituciones, Entidades y Sectores afectados a reunirse en la mencionada Comisión Social de Seguimiento, con el fin de, como ya se ha expuesto anteriormente, proporcionar información sobre las citadas obras de soterramiento.*

*Asimismo, tampoco se la podría encuadrar en los órganos colegiados regulados en el artículo 22.3 que prevé que "en todos los supuestos no comprendidos en el apartado 1 de este artículo, los órganos colegiados tendrán el carácter de grupos o comisiones de trabajo y podrán ser creados por Acuerdo del Consejo de Ministros o por los Ministerios interesados. Sus acuerdos no podrán tener efectos directos frente a terceros"; ya que no existe un Acuerdo de Consejo de Ministros o de un Ministerio para la creación de esta Comisión.*

*Conforme a lo señalado, dado que no es un órgano colegiado y no hay designación de su Presidente y restantes miembros (art. 19.2. y 20.2.c de la Ley 40/2015), tampoco existe la competencia atribuida normativamente a un miembro (Secretario) para visar o redactar las actas de las sesiones (art. 16 y 19 .4 de la Ley 40/2015). Por ello se reitera que, sin perjuicio de que en algún momento se hubiese solicitado por parte de alguno de los asistentes a la Comisión que se levantase acta de la reunión, lo que existen son notas y borradores recogidos a modo de resumen, obviamente, sin firmar, ya que la Comisión Social no es un órgano colegiado que tome decisiones.*

*Si bien, en la Resolución de fecha 21 de diciembre de 2018 se había indicado que "El acta de las reuniones de la Comisión Social las gestiona la Delegación de Gobierno siendo estas Comisiones presididas por el Delegado", cabe aclarar que en las reuniones del foro de información, denominado Comisión Social de Seguimiento, era el Delegado de Gobierno el que actuaba como moderador, dado que las mismas se han celebrado en la sede del Gobierno en*

*Murcia, pero que en ningún momento en el seno de la Comisión ha habido designación de Presidente y Secretario, ya que como se ha explicado, no se trata de un órgano colegiado, sino de un foro al que asisten todos los interlocutores afectados por el soterramiento de las obras para intercambiar información al respecto.*

*Por último, y con respecto a lo anterior, señalar que la aseveración en la reclamación de que el anterior Presidente de ADIF presidía las reuniones de la Comisión, procede del punto 3 del apartado II. Fundamentos Jurídicos de la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 13 de agosto de 2018, la cual no es correcta y no ha sido proporcionada por ADIF.*

## 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](#)<sup>3</sup>, 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. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>4</sup>, 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, conviene aclarar que en la solicitud de información denegada por ADIF y objeto de la presente reclamación, el interesado solicitaba *el acta y documentación adjunta*

---

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

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

*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, ya que, en una anterior Reclamación sobre las Actas de las reuniones de la Comisión Social de Seguimiento de las obras de soterramiento del ferrocarril en Murcia, [R/0298/2018](#)<sup>5</sup>, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno había resuelto que debía 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.*

En este punto, cabe recordar que la propia ADIF entendió en el momento de tramitar el expediente precedente, que la información solicitada no podía ser suministrada por cuanto su elaboración aún no había concluido, declarando la inadmisión de la solicitud en aplicación del art. 18.1 a).

No obstante, en los documentos remitidos por ADIF al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno durante la tramitación de la mencionada reclamación, dicha entidad vinculaba la entrega de la información solicitada- que coincide con la del presente expediente- a la de su formalización mediante la firma de los presentes, que entonces no se había producido. Asimismo, señalaba expresamente lo siguiente: *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.*

4. Sentado lo anterior, procede analizar la actuación de ADIF en su aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.4 de la LTAIBG, relativo a la tramitación del derecho de acceso a la información pública, que establece, que *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.*

Cabe señalar en primer lugar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha entendido que dicho precepto puede aplicarse cuando el tercero que ha elaborado la información que se solicita está incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG así como que la aplicación de dicho precepto no puede desvirtuar la consideración como información pública de los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de

---

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/08.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/08.html)

*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.(art. 13 de la LTAIBG)*

Así, en el expediente R/0547/2016, se concluía lo siguiente:

*En efecto, y como ha interpretado en diversas resoluciones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el artículo 19.4 tiene el objetivo de preservar la capacidad de decisión sobre el acceso a la información solicitada del organismo o entidad que la haya elaborado en su mayor parte o integridad. Pero, en buena lógica, la interpretación de este precepto no puede llevar a derivar al solicitante a un organismo, como es éste el caso, al que no le es de aplicación la LTAIBG y, por lo tanto, la norma que precisamente se quiere aplicar al remitir la solicitud a un tercero.*

*Asimismo, y aunque el MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD basa esencialmente su negativa a suministrar la información solicitada en el hecho de que dicho Departamento no la ha elaborado, parece obviar que, al disponer de la misma, se da el supuesto de hecho previsto en el artículo 13 de la LTAIBG antes reproducido.*

Por todo ello, la actuación de ADIF que, por un lado, aplica el art. 19.4, sin negar que dispone de la información, pero insiste en entender que la Comisión de Seguimiento de una de cuyas reuniones se solicita el acta, no es sujeto obligado por la LTAIBG, no puede entenderse correcta de acuerdo a lo interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

5. En este sentido, en relación con la alegación efectuada por ADIF en vía de reclamación, sobre que la información solicitada no puede ser considerada pública por no ser esta Comisión Social de Seguimiento sujeto obligado, se reitera que se considera que no puede prosperar, como ya tuvo ocasión de pronunciarse este Consejo de Transparencia en la citada resolución, R/0298/2018, a la vista de que: *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.*

El hecho de que sea la Delegación del Gobierno la que gestiona las citadas actas, si bien no tiene por qué ponerse en duda por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tampoco desvirtúa el hecho de que ADIF posee la información por cuanto interviene en la reunión celebrada. Esta circunstancia, unida al hecho de que, si bien la Comisión de Seguimiento no es un órgano colegiado formalmente considerado como tal, sus miembros adoptaron la decisión de elaborar actas, tal y como quedó confirmado en el expediente indicado como precedente,



lleva a concluir que la información existe y que la misma se encuentra en poder de un organismo incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG.

En este sentido, se recuerda a ADIF que en el Expediente R/0298/2018 del que trae causa el presente, 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.*

6. Finalmente y en cuanto a que ADIF manifiesta que lo que existen son notas y borradores de las reuniones de la Comisión Social de Seguimiento y no actas, por lo que aún en el caso de que la Ley 19/2013 le fuese de aplicación, se estaría ante la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b), hay que indicar que también fue objeto de análisis por este Consejo de Transparencia en la Reclamación, R/0298/2018, concluyendo lo siguiente:

“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 las 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 anexar 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 lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 22 de diciembre de 2018, contra el ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), entidad dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO.

**SEGUNDO: INSTAR** al ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *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.*

Respecto de la documentación adjunta, se estará a lo indicado en la resolución R/0298/2018

**TERCERO: INSTAR** al ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>6</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>7</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)<sup>8</sup>.

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

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>