

**JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N.11**  
**C/ GOYA 14, CUARTA PLANTA**  
**28001 MADRID**

Teléfono: 914007163 Fax:  
Correo electrónico:

Equipo/usuario: MAM  
Modelo: N11600 SENTENCIA DESESTIMATORIA  
N.I.G: 28079 29 3 2021 0000537

**PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000019 /2021**

P. Origen: /  
Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO  
DEMANDANTE: ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS  
ABOGADO:  
PROCURADOR: [REDACTED]  
DEMANDADO: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO,  
PROCURADOR: [REDACTED]

**S E N T E N C I A n° 130/2021**

En Madrid a quince de octubre de dos mil veintiuno.

Vistos por el Ilmo. Sr. Don FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ GRAGERA, Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo N° 11 con sede en Madrid, los presentes autos del PROCEDIMIENTO ORDINARIO 19/2021, seguido en este Juzgado contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –CTBG- de 20/01/2021, con referencia R/0704/2020; 100-004301, que estima la reclamación interpuesta por [REDACTED] en relación con su solicitud de información sobre Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia, instando a ADIF para que proporcione la información requerida.

Comparece como recurrente ADIF, actuando en su nombre y representación la Procuradora de los Tribunales [REDACTED] y, como recurrida, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), actuando en su nombre y representación la Abogacía del Estado.

**HECHOS**

**PRIMERO.-** La parte demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acto referido ante el Decanato de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, desde donde fue turnado a este Juzgado Contencioso Administrativo Central.

[REDACTED]

[REDACTED]

**SEGUNDO.-** Tras ser recibidas las actuaciones en este Juzgado, previo examen de la jurisdicción y competencia, se admitieron a trámite, acordándose su sustanciación por las normas del Procedimiento ordinario, compareciendo la representación de la recurrente, que solicitó anulación del acto impugnado, y compareciendo la demandada, que se opuso a las pretensiones deducidas por la parte actora solicitando la desestimación del recurso.

Se fijó la cuantía del presente procedimiento en indeterminada.

**TERCERO.-** En la sustanciación de este juicio se han observado todos los términos y prescripciones legales.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** Se impugna mediante este recurso la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –CTBG- de 20/01/2021, con referencia R/0704/2020; 100-004301, que estima la reclamación interpuesta por [REDACTED], en relación con su solicitud de información sobre Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia, resolviendo instar a ADIF para que proporcione la información requerida.

La resolución combatida dispone lo siguiente:

*PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED], con entrada el 20 de octubre de 2020, contra la resolución de ADIF, adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 19 de octubre de 2020.*

*SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA/ADIF a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente documentación:*

*- Copia del Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia, también denominado "Plan Director para la adecuación y mejora del Corredor Atlántico de mercancías en la Zona Noroeste y sus conexiones".*

Los hechos acaecidos según los refiere el acto administrativo, son los siguientes:

*1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la Ley*



19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), con fecha 7 de septiembre de 2020, la siguiente información:

Copia del Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia donde se exponen una serie de objetivos cuya prioridad es la adecuación de las líneas para potenciar el tráfico de mercancías y viajeros, y mejorar la calidad del servicio que se presta actualmente, reduciendo los tiempos de viaje y garantizando la fiabilidad de los servicios, existente según explica el Adif en la documentación de la reciente licitación de redacción de proyectos de mejora del control de tráfico y señalización en la red ferroviaria de Galicia en el marco del Corredor Atlántico.

El modo en que fue inicialmente cumplimentada la petición por ADIF consistió en responderle lo siguiente:

*La licitación mencionada en la solicitud se corresponde con el expediente 3.19/27507.0160, de SERVICIOS DE REDACCIÓN DE PROYECTOS CONSTRUCTIVOS DEL SUBSISTEMA DE CONTROL, MANDO Y SEÑALIZACIÓN ASOCIADOS AL PLAN DIRECTOR DE LA RED FERROVIARIA DE GALICIA. PLAN NOROESTE (2017-2025).*

*No obstante, el "Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia" es una designación utilizada por ADIF para un documento interno de trabajo que finalmente fue denominado "Plan Director para la adecuación y mejora del Corredor Atlántico de mercancías en la Zona Noroeste y sus conexiones".*

*Se fundamenta en un estudio de INECO desarrollado para ADIF por encargo de la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.*

*En atención a todo lo expuesto, esta Entidad únicamente puede facilitar el pliego de prescripciones técnicas particulares del expediente donde, en el apartado Antecedentes, se detallan las líneas generales del Plan.*

*Se adjunta como ANEXO I 001-047238 Pliego Técnico.*

Consta que el peticionario consideró tal información insuficiente y alegó:

*"(...) 3. El Adif, en vez de facilitar copia de este documento, remite copia del "ANEXO I 001-047238 Pliego Técnico" que es pliego de prescripciones técnicas particulares de un expediente donde, en el apartado antecedentes, se detallan las líneas generales del plan. Por lo tanto, el Adif no facilita el documento solicitado.*

4. *Se reitera la solicitud para que el Adif facilite copia del documento "Plan Director para la adecuación y mejora del Corredor Atlántico de mercancías en la Zona Noroeste y sus conexiones", al que también se refieren como "Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia", puesto en el pliego técnico facilitado no viene detallada, en ningún caso, la amplia información que contiene dicho Plan director."*

**SEGUNDO.** - Los argumentos de la actora para postular la estimación consisten, primero, en aducir que concurre la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, pues considera que el documento solicitado es un documento de trabajo y como tal contiene información de carácter auxiliar o de apoyo cuya entrega no está legalmente contemplada, siendo causa legítima de inadmisión de la solicitud.

Considera la parte actora que el propio CTBG ha afirmado en resoluciones anteriores que las notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas que no sirven para tomar una decisión final, son auxiliares o de apoyo.

Termina su demanda formulando así su pretensión: (...) *se sirva dictar Sentencia por la que se declare la nulidad de la Resolución recurrida, con expresa imposición de costas.*

Por su parte, la defensa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno rebate cada una de las alegaciones efectuadas de contrario y pide la desestimación del recurso, confirmando plenamente la actuación administrativa.

**TERCERO.** - En primer lugar, recapitularemos el marco doctrinal en que desarrollaremos nuestro enjuiciamiento, bien establecido en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo Sección Tercera, dictada el 3/10/2017 en recurso de casación 75/2017, de la que pueden destacarse las claves que a continuación exponemos.

La Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) reconoce el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que " *Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley* " (artículo 12). Además en la Exposición de Motivos de la Ley se configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso



concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

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.

En atención a esos criterios, los límites al derecho de acceso a la información del artículo 14 LTAIBG han de ser objeto de un tratamiento restrictivo, en los términos señalados por el Tribunal Supremo en la citada sentencia:

*"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") 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. (...)*

*Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley".*

Por otro lado, debemos aludir que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.2 de la LTAIBG: *"La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso."*

**CUARTO.** –Está claro y no se discute, que la ahora recurrente es una entidad sujeta a las obligaciones de la LTAIBG que le son de plena aplicación.

La actora postula la aplicación la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG argumentando que el documento solicitado es un documento de trabajo y como tal contiene información de carácter auxiliar o de apoyo cuya entrega no está legalmente contemplada, siendo causa legítima de inadmisión de la solicitud.

Considera la parte actora que el propio CTBG ha afirmado en resoluciones anteriores que las notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre

órganos o entidades administrativas que no sirven para tomar una decisión final son auxiliares o de apoyo.

El artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013 establece las causas de inadmisión de las reclamaciones de solicitud de información planteadas ante el CTBG:

*“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.*

Ya se ha dicho que el propio Tribunal Supremo considera que la formulación amplia del reconocimiento y 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.

Puesto que la propia demandante alega que el CTBG ha mantenido criterios que avalarían su conducta, empezaremos por referirnos al Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, que interpreta el artículo 18.1.b) -información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo- del siguiente modo:

*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.*

*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.

**QUINTO.-** En este caso, como razona la defensa de la demandada, no pueden aplicarse tales criterios sostenidos por el CTBG para calificar los documentos solicitados como meros informes internos, puesto que:

1) carecen de carácter interno, ya que sus efectos jurídicos- que claramente se producen- se proyectan más allá de la propia ADIF que emite el dictamen, que tiene un evidente efecto *ad extra* sobre los administrados.

La propia índole de las inversiones concernidas implica un importante empleo de recursos públicos que merece ser conocido y debatido por la sociedad, que es a quien finalmente le corresponde sufragarlas.

2) no tienen carácter auxiliar puesto que no son preparatorios de otros documentos que los englobe, sino que el Plan Director es en sí mismo un documento sustantivo y sustancial para promover la información y el debate público, con independencia de que, una vez que se lleve a efecto en todo o en parte, se generen proyectos técnicos que serán plasmación de las decisiones acordada. Por ello, su contenido, no tiene la condición de información o documentación auxiliar.

Parece claro además que la información requerida debe considerarse trascendente en cuanto que implica un importante gasto de recursos públicos que habrán de ser aportados por los contribuyentes, por lo que la rendición de cuentas debe extremarse en cuanto a su transparencia y justificación.

Así pues, no encontramos razones para que se condicione o restrinja el derecho a la información en los extremos concernidos sino más bien para todo lo contrario.

En consecuencia, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo.

**SEXTO.-** De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, procede la condena en costas a la parte vencida con el límite de 1000 euros.

En atención a lo expuesto,

## FALLO

Que debemos **DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo promovido contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –CTBG- de 20/01/2021, con referencia R/0704/2020; 100-004301, que estima la reclamación interpuesta por [REDACTED], en relación con su solicitud de información sobre Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia, resolviendo instar a ADIF para que proporcione la información requerida, confirmando el acto impugnado por ser conforme a Derecho. Se condena en costas a la vencida el límite expresado en el último Fundamento de Derecho.

### MODO IMPUGNACIÓN

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que NO ES FIRME y contra la misma cabe interponer RECURSO ORDINARIO DE APELACIÓN en el plazo de **quince días** mediante escrito presentado en este Juzgado en el que se contengan las alegaciones en que se fundamente el recurso.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso de reposición deberá constituirse un depósito de 50 euros en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano judicial, abierta en Santander, Cuenta nº [REDACTED] debiendo indicar en el campo concepto, la indicación recurso seguida del Código "22 Contencioso-Apelación".

Si se hace mediante transferencia bancaria, desde una cuenta corriente abierta en cualquier entidad bancaria distinta a BANCO SANTANDER, el nº de cuenta donde se efectuará será: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] y en el campo concepto y observaciones se deberá consignar los 16 dígitos correspondientes a la cuenta-expediente receptora de la cantidad: [REDACTED]

Si efectuare diversos pagos en la misma cuenta deberá especificar un ingreso por cada concepto, incluso si obedecen a otros recursos de la misma o distinta clase, indicando en el campo de observaciones la fecha de la resolución recurrida utilizando el formato dd/mm/aaaa, Quedan exentos de su abono en todo caso, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Autónomos dependientes, debiéndose acreditar, en su caso, la concesión de la justicia gratuita.

Añade el apartado 8 de la D.A. 15ª que en todos los supuestos de estimación total o parcial del recurso, el fallo dispondrá la





devolución de la totalidad del depósito, una vez firme la resolución.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

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.