



## Resolución 465/2022

**S/REF:** 001-066442

**N/REF:** R/0406/2022: 100-006786

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DE TRANSPORTES MOVILIDAD Y AGENDA URBANA / ADIF

**Información solicitada:** Delimitación de dos entidades inmobiliarias

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 4 de marzo de 2022 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“En el expediente 521/1989/01356 “Convenio para la creación y desarrollo del pasillo verde ferroviario mediante la creación de un consorcio urbanístico” se incluye el documento “Resumen del Avance al “Pasillo Verde Ferroviario” fechado el 10 de junio de 1989 y elaborado por [REDACTED], Jefe de Inventario de Inmuebles (de RENFE), en el que se recogen el número de entidades inmobiliarias, las superficies totales, a transmitir, a retener; así como las superficies parcial o totalmente fuera del planeamiento. Los terrenos propiedad de RENFE en la Unidad Espacial inventariada A - 78/5 Madrid-Delicias incluían un total de 32 entidades inmobiliarias con un total de*

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

207.146,95m<sup>2</sup> de los que se transmiten 170.417m<sup>2</sup> y se retienen 25.809,87m<sup>2</sup>, quedando 10.919,63m<sup>2</sup> parcial o totalmente fuera de planeamiento.

Con el fin de identificar la localización geográfica de las entidades inmobiliarias, así como la superficie que se transmite y retiene de cada una de ellas, se solicita la delimitación –bien mediante copia de escritura pública u otro medio en el que esté registrado por ADIF– las siguientes entidades:

2.011884;

2.011885;

(...)

Dicha información resulta esencial para:

1. Aclarar la confusión de propiedades que parece estar dificultando la dedicación de los antiguos terrenos anexos a la Estación de Delicias (la última parcela sin desarrollar vinculada al API 02.14) al fin establecido por el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 como de uso dotacional: equipamiento básico para la parcela situada al norte y singular para la situada al sur.

2. Someter a escrutinio la acción de los responsables de ADIF (entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), conocer cómo se toman las decisiones públicas y los criterios bajo los que ADIF está actuando en relación con el Protocolo firmado el 3.10.2018 entre ADIF, el Ayuntamiento de Madrid y del Ministerio de Cultura; así como la posible obstrucción de dicho protocolo mediante diversas iniciativas o hechos que impiden o retrasan, por acción u omisión, la creación de los equipamientos básicos planteados por el Ayuntamiento de Madrid para dichos terrenos y, como consecuencia, perjudicando el bienestar de los ciudadanos de Arganzuela”.

2. El 6 de abril de 2022 la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, dictó resolución por la que inadmitió la solicitud de acceso a la información pública en los siguientes términos:

“Una vez analizada la solicitud, presentada por [REDACTED], ADIF considera que no se puede conceder el acceso a la información solicitada por los siguientes motivos:

1.- De manera previa a realizar las consideraciones oportunas sobre el fondo de la solicitud, conviene referir el marco jurídico que resulta de aplicación a la concreta cuestión.

La obligación de disponer de un inventario de bienes y derechos viene establecida en el artículo 33.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 33/2003). Lo transcribimos a continuación:

3. Por las unidades competentes en materia patrimonial de los departamentos ministeriales y organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella, y sin perjuicio de los registros, catálogos o inventarios de bienes y derechos que estén obligados a llevar en virtud de normas especiales, se llevará el inventario de los siguientes bienes y derechos del Patrimonio del Estado:

a) Los bienes de dominio público sometidos a una legislación especial cuya administración y gestión tengan encomendadas.

b) Las infraestructuras de titularidad estatal sobre las que ostenten competencias de administración y gestión.

c) Los bienes muebles adquiridos o utilizados por ellos.

d) Los derechos de propiedad incorporal adquiridos o generados por la actividad del departamento u organismo o cuya gestión tenga encomendada.

Igualmente, los departamentos ministeriales y organismos públicos mantendrán un catálogo permanentemente actualizado de los bienes inmuebles y derechos reales que tengan afectados o adscritos, y de los arrendamientos concertados para alojar a sus órganos.

La naturaleza del archivo y sus efectos vienen establecidas (por analogía) en el apartado 4 del mismo artículo 33. Lo transcribimos a continuación:

4. El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado no tiene la consideración de registro público y los datos reflejados en el mismo, así como los resultados de su agregación o explotación estadística, constituyen información de apoyo para la gestión interna y la definición de políticas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

*Estos datos no surtirán efectos frente a terceros ni podrán ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado y sus organismos públicos.*

*La consulta por terceros de los datos del Inventario General sólo será procedente cuando formen parte de un expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos.*

*Así mismo, el apartado 6 de ese mismo artículo 33 expresa literalmente respecto al acceso de los ciudadanos a su contenido:*

*6. De igual forma, se regularán reglamentariamente los términos en que el Ministerio de Hacienda facilitará, a efectos informativos, el acceso de los ciudadanos a los datos más relevantes del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.*

*Por otro lado, el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante RD 1373/2009), contiene dos previsiones aplicables al caso.*

*Por un lado, en relación con las normas generales de acceso expresa:*

*Artículo 43. Normas generales de acceso.*

*1. Se someterán a las reglas de este capítulo las consultas formuladas por terceros sobre bienes y derechos incluidos en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley.*

*No quedarán sujetas a estas reglas las solicitudes que tengan como único objeto conocer si un determinado bien o derecho figura en el citado Inventario, así como las que guarden relación con un determinado expediente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33.4 de la Ley.*

*2. Las consultas de terceros deberán concretar la petición que se realiza y la finalidad a la que vaya a ser destinada la información, así como reunir las condiciones necesarias para que puedan ser obtenidas de forma directa por medios telemáticos, en su caso, sin afectar a la eficacia del funcionamiento del servicio.*

*No se atenderán las consultas que puedan afectar a los intereses de la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado, o que tengan por objeto datos de terceros de carácter personal. En tales supuestos, o cuando proceda denegar la consulta formulada de acuerdo con los criterios recogidos en los artículos 44 y 45, se*

comunicará dicho extremo de forma expresa y motivada a quien hubiera formulado la consulta.

3. La respuesta a las consultas que se formulen tendrá exclusivamente carácter informativo y reflejará los datos existentes en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, en la fecha de su emisión.

La información que ponga de manifiesto que un bien o derecho no consta en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado no implicará la ausencia o renuncia de derechos de la Administración General del Estado sobre el mismo. Por otro lado, en relación con el acceso al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado por los ciudadanos, se establece en el artículo 45:

1. El acceso por los ciudadanos a la información del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado al que se refiere el apartado 6 del artículo 33 de la Ley estará sujeto a los principios de idoneidad, racionalidad, proporcionalidad y seguridad.

2. La consulta se dirigirá a la Dirección General del Patrimonio del Estado o a la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente, siempre que tenga por objeto bienes no incluidos en los catálogos o registros a que se refiere el apartado 3 del artículo 33 de la Ley, y sólo podrá tener por objeto datos numéricos o estadísticos sobre el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, pudiendo no ser atendida cuando, a juicio de los citados órganos, no concurren los principios señalados en el punto primero.

2. Entrando ya en el fondo del asunto, a nuestro juicio, resulta de aplicación el contenido de la Resolución 139/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) en el sentido que a continuación se explicará.

En aquella resolución se pedía el inventario o relación de bienes inmuebles propiedad o sobre los que ADIF ostentará algún derecho real. ADIF invocó (entre otros argumentos) los transcritos apartados de la Ley 33/2003 en relación con el contenido del punto 2 de la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 para sostener la “inadmisibilidad” de la solicitud por existir un régimen de acceso específico. El CTBG estimó aquella reclamación, pero no por entender que lo que decía ADIF en relación con ese aspecto no fuese correcto sino porque el CTBG interpretó que el solicitante no interesaba el acceso al inventario sino el inventario en sí mismo, y eso, a juicio del CTBG sí estaba en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013. Lo anterior se refleja en el penúltimo párrafo de la citada resolución cuando el CTBG afirma:

*“Volvemos a insistir en que no se está solicitando el acceso al inventario, sino que ADIF, en función de la obligación legal que tiene, haga público la relación de bienes inmuebles en propiedad o sobre los que ostente algún derecho real tal y como dispone el art. 8.3 de la LTAIBG antes reproducido.”*

*Parece claro que, sensu contrario, si el CTBG hubiera entendido que lo que estaba solicitando el entonces reclamante hubiera sido el acceso se lo hubiera denegado en virtud de los argumentos esgrimidos por ADIF.*

*3. En el presente caso entendemos que, dado el contenido de la solicitud, lo que se pretende es, clara y necesariamente, el acceso al inventario. Por lo tanto, teniendo en cuenta la referida tesis del CTBG, que lógicamente está amparada en la naturaleza no pública del inventario (ex artículo 33.4 de la Ley 33/2003) y en la calificación de la información que contiene como mera “información de apoyo para la gestión interna” (ex artículo 33.4 de la Ley 33/2003) solo se puede concluir, en este punto, que no es posible conceder el acceso a la información solicitada.*

*4. Así mismo, es también fundamental destacar que la información contenida en el inventario, ni surte efectos frente a terceros, ni puede hacerse valer frente a la Administración General del Estado ni frente a sus organismos públicos. Por lo tanto, si conectamos la finalidad que el propio solicitante afirma tener con estos efectos, hay que concluir que el inventario de ADIF no es el “registro” idóneo para la consecución de los fines que persigue. Así pues, ya que existen dos auténticos registros públicos (Catastro y Registro de la Propiedad) cuya información sí tiene los efectos buscados por el solicitante, debe invocarse el contenido de la Disposición adicional primera, denominada Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, para concluir que la solicitud no puede ser atendida.*

*A mayor abundamiento, cabe recordar la tesis sostenida por esta entidad en distintas resoluciones respecto a este tipo de supuestos en los que un administrado cuya única pretensión es preparar un hipotético litigio solicita información a tal efecto; el ordenamiento jurídico dispone de mecanismos tanto en la jurisdicción civil (artículo 256 y siguientes de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) como en la Jurisdicción Contencioso-administrativa (artículos 48 y 52 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa) que quedarían vacíos de contenido si ésta práctica se generaliza. En ese sentido, nada obsta a que el solicitante, al amparo de lo dispuesto en el artículo 62 (acción pública) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ejercite las acciones legales que*

le correspondan y en aquel procedimiento obtenga lo que a su derecho convenga para defender sus intereses.

5. Por último, también es importante destacar que, en todo caso, como se puede comprobar en los referidos (en el punto 1 de la presente resolución) preceptos legales, el acceso al inventario de bienes y derechos de ADIF estaría sujeto a una serie de principios propios (ex artículo 45.1 del RD 1373/2009) en el sentido de que no son exactamente los de la Ley 19/2013 y de limitaciones (ex artículo 33.4 in fine de la Ley 33/2003). Por lo tanto, en aplicación de los principios de idoneidad y racionalidad (puesto que lo más idóneo y racional en el presente caso es que se acuda a los registros auténticamente públicos) y en aplicación de la limitación de que el solicitante tenga la condición de interesado en el expediente, circunstancia que no concurre en el presente caso, solo cabe concluir que no procede facilitar el acceso a la información solicitada. Por lo expuesto, existen múltiples motivos jurídicos para no conceder el acceso, que de manera alternativa se pueden sintetizar en:

1. Aplicabilidad del punto 2 de la Disposición adicional primera.
2. Aplicabilidad de la causa de inadmisión de artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013 por no poder encuadrar la solicitud entre los fines previstos en el preámbulo de la norma.
3. Aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013 debido a que la información contenida en el inventario ha sido calificada por el propio legislador como “información de apoyo a la gestión interna”.
4. No concurren en la solicitud los principios de idoneidad y racionalidad y a mayor abundamiento el peticionario no tiene la condición de interesado en ningún expediente (ex artículos 33.4 de la Ley 33/2003 y 45.1 del RD 1373/2009).”.

3. Mediante escrito registrado el 4 de mayo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*“Con fecha 06.04.2022 recibí respuesta del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), negando el acceso a dicha información en base, de forma resumida, a varios argumentos cuya fundamentación resulta cuestionable:*

---

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



1. El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado no tiene la consideración de registro público y los datos reflejados en el mismo, así como los resultados de su agregación o explotación estadística, constituyen información de apoyo para la gestión interna y la definición de políticas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Estos datos no surtirán efectos frente a terceros ni podrán ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado y sus organismos públicos. La consulta por terceros de los datos del Inventario General sólo será procedente cuando formen parte de un expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos.

Sin embargo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 125, 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".

2. En la respuesta denegatoria se hace mención a la Resolución 139/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, argumentado que dicha Resolución fue estimatoria "porque el CTBG interpretó que el solicitante no interesaba el acceso al inventario sino el inventario en sí mismo" y afirmando que "si el CTBG hubiera entendido que lo que estaba solicitando el entonces reclamante hubiera sido el acceso se lo hubiera denegado".

Sin embargo, en la misma resolución mencionada por Adif se recoge que:

"No obstante, y en el caso de que no se encuentre accesible, puede solicitarse a través del ejercicio del derecho reconocido y garantizado en el Capítulo III del Título I de la norma, esto es, el derecho de acceso a la información pública. Negar la posibilidad de que pueda solicitarse por la vía del derecho de acceso información que debiera estar publicada pero no lo está implica una doble negación del derecho a acceder a ella: por incumplimiento de la obligación de publicación y por negación del derecho a solicitarla".

3. Por último, ADIF afirma que "Así mismo, es también fundamental destacar que la información contenida en el inventario, ni surte efectos frente a terceros, ni puede hacerse valer frente a la Administración General del Estado ni frente a sus organismos públicos", derivándose a otros registros públicos (Catastro y Registro de la Propiedad). E interpreta que la información requerida entra en el supuesto "en los



*que un administrado cuya única pretensión es preparar un hipotético litigio” invitándome a ejercer acciones legales al amparo del artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.*

*Sin embargo, comprobar la propiedad real de las parcelas y conocer si fueron, parcial o totalmente, objeto de expropiación urbanística (como parece apuntas la información localizada en diferentes expedientes urbanísticos del Ayuntamiento de Madrid) es esencial para saber si ADIF – una entidad pública empresarial que depende del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana– está actuando con criterios de colaboración o por el contrario está bloqueando el uso dotacional con que el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid califica esos terrenos; un uso dotacional al que se ha comprometido públicamente en diversas ocasiones, junto a otras administraciones públicas, incluso con la firma de un Protocolo General de Actuación. El acceso a la información requerida, los bienes que ADIF gestiona o posee, constituye la única manera de poder fiscalizar y someter al escrutinio público su acción y su actividad, y no con un propósito de litigio –como la resolución afirma–, sino en defensa de la transparencia y el buen gobierno.*

*Las vías alternativas a las que se deriva en la resolución denegatoria no aseguran el acceso a la información requerida. En primer lugar porque conocer la localización geográfica solicitada es un prerequisite para saber qué información solicitar en cualquiera de los dos registros mencionados. Además, es frecuente que la inscripción registral no se realice correctamente cuando son dos administraciones públicas las implicadas en la transmisión de bienes y derechos de su patrimonio. Como señala el artículo 187 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuando se vinculan a un convenio “Una vez firmados, constituirán título suficiente para inscribir en el Registro de la Propiedad u otros registros las operaciones contempladas en los mismos”. Al no necesitarse escritura pública esta misma ley contempla, la obligación por parte de los registradores de la propiedad de “promover la inscripción” (art 39), dado que en muchas ocasiones dicha inscripción no se llevó a cabo en el momento que se produjo la transmisión.*

*Sirva lo anterior para hacer ver que la vías alternativa propuestas por ADIF tiene muchas más dificultades para llegar a la información solicita que el acceso al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.”.*

5. Con fecha 5 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 26 de mayo de 2022 el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA presentó escrito con las siguientes alegaciones:

*“- La reclamación realizada no desvirtúa ninguno de los argumentos expuestos (es más, la mayoría de ellos no son rebatidos) en la resolución recurrida, en consecuencia, reiteramos y ratificamos todo su contenido.*

*No obstante, cabe analizar, sucintamente, los tres argumentos que ahora se presentan en la reclamación.*

*- En primer lugar, insiste el reclamante en la información que solicita es pública conforme a lo establecido en los artículos 125 (SIC) y 13 de la Ley 19/2013. La cuestión es que, independientemente, de lo que sostengamos nosotros, ha sido el propio CTBG el que en su Resolución 139/2019 ha fijado ya los contornos de la cuestión. En apretada síntesis; el CTBG concluyó que la relación de bienes y derechos que conforman el inventario debe ser pública, sin embargo, el acceso al inventario propiamente dicho, no. Lo que sostuvimos, antes y ahora, es que lo que pretende el reclamante no es la relación (que ya conoce) sino el acceso. Así pues, el contenido de la citada resolución hace que lo establecido en sendas leyes (Ley 19/2013 y Ley 33/2003) sea perfectamente compatible.*

*- En segundo lugar, el reclamante se limita a descontextualizar un párrafo de la referida resolución (R139/2019) que nosotros invocamos. El soporte argumental que para nosotros ofrece esa resolución ya lo hemos expresado en el punto anterior; el CGTB confirmó el carácter no público del acceso al inventario. El párrafo completo que torticeramente se extrae es el siguiente:*

*Por otro lado, ha de entenderse que la relación entre publicidad activa y derecho de acceso a la información ya ha sido analizada y resuelta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia. En efecto, la obligación de publicar determinada información implica que el ciudadano debe poder acceder a la misma sin ser necesaria su solicitud expresa al Organismo que la tiene en su poder.*

*No obstante, y en el caso de que no se encuentre accesible, puede solicitarse a través del ejercicio del derecho reconocido y garantizado en el Capítulo III del Título I de la norma, esto es, el derecho de acceso a la información pública. Negar la posibilidad de que pueda solicitarse por la vía del derecho de acceso información que debiera estar publicada pero no lo está implica una doble negación del derecho a acceder a ella:*

*por incumplimiento de la obligación de publicación y por negación del derecho a solicitarla.*

*Resulta evidente que la relación entre la publicidad activa y derecho de acceso a la información no ha sido una cuestión controvertida, simplemente, porque es ajena a este asunto. Así las cosas, carece de la más mínima solidez argumental.*

*En tercer lugar, es imposible compartir el argumento que ofrece el reclamante. No se trata, en ningún caso, de posibilidades o de alternativas (como él las califica).*

*Para que eso fuera así, acceder al inventario de bienes y derechos de ADIF tendría que ser posible, pero en este caso no lo es conforme a lo dispuesto en artículo 33.4 de la Ley 33/2003.*

*A mayor abundamiento, es el propio reclamante el que afirma indirectamente que lo que pretende se puede conseguir en el Registro de la Propiedad y/o en el Catastro pero que el acceso a través de esas vías (en realidad solo pone su atención en el Registro de la Propiedad) implica más dificultades. No procede entrar a analizar si las dificultades que él refiere son ciertas o no, pero es indudable que aun en el supuesto de que estuviese en lo cierto, la cuestión no versa sobre facilidades o dificultades sino sobre naturalezas de los registros (lato sensu). No es ADIF sino el legislador el que ha definido la naturaleza del inventario de bienes y derechos de ADIF y no es ADIF sino el CTBG el que ha determinado que el acceso al mismo no es público.*

*Por último, obiter dicta, cabe realizar algunas consideraciones adicionales.*

*No existe absolutamente ninguna controversia dominical entre el Ayuntamiento de Madrid y ADIF. Ni el Ayuntamiento de Madrid ha realizado nunca reclamación judicial o extrajudicial ni a la inversa. Ello es debido a que las parcelas de titularidad de ADIF en el ámbito de la antigua estación de Delicias y su delimitación están completamente identificadas para el público en general al estar su titularidad reflejada en favor de ADIF en el Catastro y en el Registro de la Propiedad. Dos Registros públicos.*

*Como muestra de buena fe y ya que para el reclamante el acceso al Catastro y al Registro de la Propiedad se revela como una tarea de ejecución casi imposible, podemos trasladarle que se trata de la parcela catastral 1622402VK4712D0001AQ (con 57.188 m<sup>2</sup> de superficie), parcela que está inscrita también en el Registro de la Propiedad nº 3 de Madrid, formando parte de la finca de mayor cabida nº 49.808.*

*Los terrenos del recinto de la antigua estación de Madrid Delicias fueron adquiridos antes del año 1880 por la Compañía de los Caminos de Hierro de Ciudad Real a Badajoz, pasaron después a la antigua Compañía de Ferrocarriles de Madrid a Zaragoza y a Alicante y, en virtud de la Ley de Ordenación de Bases de Ordenación Ferroviaria de 24 de enero de 1941 (BOE núm. 28, de 28 de enero de 1941), pasaron a ser de titularidad de RENFE, hoy ADIF.*

*En consecuencia, de manera lógica, en el desarrollo de los objetivos del Protocolo suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid, el INAEM y ADIF el 3 de octubre de 2018, que menciona el solicitante, la entidad pública ADIF partió de la premisa de que es titular de la parcela catastral 1622402VK4712D0001AQ, circunstancia que el Ayuntamiento de Madrid también reconoció al suscribir el Protocolo.”.*

6. El 27 de mayo de 2022 se concedió trámite de audiencia al reclamante. El 3 de junio de 2022 se recibió escrito con el siguiente contenido:

*“1. Insiste Adif, como hacía en su negativa inicial, en que la información solicitada puede conseguirse a través del Registro de la Propiedad o del Catastro. Para ello proporciona la identificación de una parcela (1622402VK4712D0001AQ), que Adif afirma que coincide con la información solicitada sobre los inmuebles solicitados. Sin embargo, la superficie de la parcela catastral sugerida es de 57.188 m<sup>2</sup>, mientras que la superficie total de las treinta y cuatro entidades inmobiliarias de las que se solicita información es de 207.146,95 m<sup>2</sup>.*

*Además, se desconoce si los 57.188 m<sup>2</sup> son parte de los 207.146,95 m<sup>2</sup>., y de ser así a qué entidades inmobiliarias corresponden.*

*Afirma Adif que el acceso a través del Catastro y el Registro de la Propiedad es una vía posible. A la vista de la diferencia de –por lo menos– 149.958,95 m<sup>2</sup>. esa vía no parece que pueda sustituir a la información solicitada ya que sin saber qué terrenos en concreto es necesario consultar en dichos registros, resulta imposible hacerlo.*

*2. Adif plantea como consideración adicional el hecho de que no existe una reclamación por parte del Ayuntamiento de Madrid (“ninguna controversia dominical” o demanial) sobre la propiedad de los terrenos. Este argumento parece responder a una pregunta no formulada en la solicitud. ¿Es un hecho relevante que un ayuntamiento litigue o no por unos determinados terrenos para que un ciudadano tenga acceso a la información sobre dichos terrenos?*

*3. Estos argumentos planteados por Adif en las alegaciones no entran al fondo del tema, si la posibilidad de conseguir la delimitación, bien mediante copia de escritura pública u otro medio en el que esté registrado, de las entidades inmobiliarias mencionadas en el expediente, con el fin de identificar la localización geográfica de las entidades inmobiliarias así como la superficie que se transmite y retiene de cada una de ellas, esta amparado por el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Adif afirma en sus alegaciones que no (“No es ADIF sino el legislador el que ha definido la naturaleza del*

*inventario de bienes y derechos de ADIF y no es ADIF sino el CTBG el que ha determinado que el acceso al mismo no es público”) y ello en base al artículo 33.4 de la Ley 33/2003.*

*Sin embargo la Resolución 139/2019 del CTBG, en un caso que puede considerarse similar, apunta a lo contrario, al señalar en el fundamento jurídico 7 que:*

*Volvemos a insistir en que no se está solicitando el acceso al inventario, sino que ADIF, en función de la obligación legal que tiene, haga público la relación de bienes inmuebles en propiedad o sobre los que ostente algún derecho real tal y como dispone el art. 8.3 de la LTAIBG antes reproducido.*

*5. Por último, considero censurable el sarcasmo utilizado por los responsables de Adif en sus alegaciones “como muestra de buena fe y ya que para el reclamante el acceso al Catastro y al Registro de la Propiedad se revela como una tarea de ejecución casi imposible” o el uso de la palabra “torticera” en relación con la lectura de la resolución 139/2019 , que en definición de la RAE significa que “no se ajusta a la ley ni a la moralidad”, una expresión un tanto excesiva.”.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> y en 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>4</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, “*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los*

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

*sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".*

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de *"formato o soporte"*. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza *"pública"* de las informaciones: (a) que se encuentren *"en poder"* de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *"en el ejercicio de sus funciones"*.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que se recogen en los antecedentes y dirigida a obtener información sobre la delimitación de dos entidades inmobiliarias que componen la Unidad Espacial inventariada A - 78/5 Madrid-Delicias, *bien mediante copia de escritura pública u otro medio en el que esté registrado por ADIF*.

La entidad requerida deniega el acceso invocando diversos motivos jurídicos que sintetiza en la aplicación de: (i) el apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, (ii) las causas de inadmisión de las letras b) y e) del artículo 18.1 de la LTAIBG y, (iii) los artículos 33.4 de la Ley 33/2003 y 45.1 del RD 1373/2009.

4. Antes de entrar a examinar los motivos en los que se sustenta la denegación del acceso, procede destacar que el reclamante solicitó que se le facilite la información relativa a la delimitación de dos entidades inmobiliarias *"mediante copia de escritura pública u otro medio en el que esté registrado por ADIF"*, y la entidad requerida no ha negado que dicha información, referida a inmuebles de los que reconoce ser titular, obre en su poder en un soporte distinto al conformado por el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado. En consecuencia, dado que el objeto del derecho de acceso a la información pública garantizado en la LTAIBG abarca todos los *contenidos o documentos* que obren en poder de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, *cualquiera que sea su formato o soporte* (art. 13, arriba reproducido), en el supuesto no improbable -y no desmentido- de que ADIF disponga de la información en cualquier otro soporte, deberá facilitarla al solicitante, dado que, como más adelante se expondrá, no se aprecia la concurrencia de ninguna causa de inadmisión ni límite legal que lo impida.

5. Con independencia de lo expresado en el fundamento anterior -que, en sí mismo, ya constituye razón suficiente para estimar la reclamación-, no cabe compartir ninguno de los motivos aducidos por la reclamada para denegar el acceso. Comenzando por la aplicabilidad al caso de lo previsto en el apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG según el cual, «[s]e regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información», la entidad requerida invoca, para sustentar su aplicación, el régimen jurídico contenido en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y su Reglamento de desarrollo en tanto en cuanto regulan el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, su naturaleza y la consulta por terceros de su contenido.

En concreto, se hace mención de los apartados 4, 5 y 6 del artículo 33 de la Ley 33/2003, que disponen lo siguiente:

*“4. El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado no tiene la consideración de registro público y los datos reflejados en el mismo, así como los resultados de su agregación o explotación estadística, constituyen información de apoyo para la gestión interna y la definición de políticas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.*

*Estos datos no surtirán efectos frente a terceros ni podrán ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado y sus organismos públicos.*

*La consulta por terceros de los datos del Inventario General sólo será procedente cuando formen parte de un expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos.*

*5.Reglamentariamente se regularán las condiciones en que las Administraciones públicas podrán tener acceso al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado respecto de los datos correspondientes a los bienes sitos en el territorio a que se extiendan sus competencias.*

*6. De igual forma, se regularán reglamentariamente los términos en que el Ministerio de Hacienda facilitará, a efectos informativos, el acceso de los ciudadanos a los datos más relevantes del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado”.*

El desarrollo reglamentario de este precepto se encuentra en el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de



noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y en concreto en sus artículos 43, 44 y 45 que establecen lo siguiente:

*“Artículo 43. Normas generales de acceso.*

*1. Se someterán a las reglas de este capítulo las consultas formuladas por terceros sobre bienes y derechos incluidos en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley.*

*No quedarán sujetas a estas reglas las solicitudes que tengan como único objeto conocer si un determinado bien o derecho figura en el citado Inventario, así como las que guarden relación con un determinado expediente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33.4 de la Ley.*

*2. Las consultas de terceros deberán concretar la petición que se realiza y la finalidad a la que vaya a ser destinada la información, así como reunir las condiciones necesarias para que puedan ser obtenidas de forma directa por medios telemáticos, en su caso, sin afectar a la eficacia del funcionamiento del servicio.*

*No se atenderán las consultas que puedan afectar a los intereses de la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado, o que tengan por objeto datos de terceros de carácter personal. En tales supuestos, o cuando proceda denegar la consulta formulada de acuerdo con los criterios recogidos en los artículos 44 y 45, se comunicará dicho extremo de forma expresa y motivada a quien hubiera formulado la consulta.*

*3. La respuesta a las consultas que se formulen tendrá exclusivamente carácter informativo y reflejará los datos existentes en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, en la fecha de su emisión.*

*La información que ponga de manifiesto que un bien o derecho no consta en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado no implicará la ausencia o renuncia de derechos de la Administración General del Estado sobre el mismo.*

*Artículo 44. Acceso al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado por otras Administraciones Públicas.*

*1. El acceso por otras Administraciones Públicas a la información del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, previsto en el apartado 5 del artículo 33 de la Ley, estará sujeto a los criterios de competencia, idoneidad y proporcionalidad, y se someterá a los principios de cooperación y lealtad institucional.*

2. A estos efectos, se considerará:

a) La disposición que atribuya a la Administración Pública solicitante la competencia correspondiente.

b) La adecuación o congruencia entre la información solicitada y la finalidad a la que vaya a ser destinada en el ejercicio de la competencia de que se trate.

c) La correspondencia entre el volumen y extensión de la información solicitada y la finalidad perseguida.

3. La consulta se formulará por el órgano competente en materia de patrimonio de la Administración correspondiente, con determinación en su caso del órgano al que se destinará y de la competencia para cuyo ejercicio se solicita la información, y se dirigirá a la Dirección General del Patrimonio del Estado o a la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente, siempre que tenga por objeto bienes no incluidos en los catálogos o registros a que se refiere el apartado 3 del artículo 33 de la Ley.

La solicitud podrá tener por objeto tanto la obtención de meros datos numéricos o estadísticos, como de datos concretos que consten en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

Artículo 45. Acceso al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado por los ciudadanos.

1. El acceso por los ciudadanos a la información del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado al que se refiere el apartado 6 del artículo 33 de la Ley estará sujeto a los principios de idoneidad, racionalidad, proporcionalidad y seguridad.

2. La consulta se dirigirá a la Dirección General del Patrimonio del Estado o a la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente, siempre que tenga por objeto bienes no incluidos en los catálogos o registros a que se refiere el apartado 3 del artículo 33 de la Ley, y sólo podrá tener por objeto datos numéricos o estadísticos sobre el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, pudiendo no ser atendida cuando, a juicio de los citados órganos, no concurran los principios señalados en el punto primero”.

Pues bien, aun siendo cierto que de los preceptos reproducidos se articula un régimen específico de acceso al contenido del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, de ello no cabe derivar que proceda inadmitir de plano cualquier solicitud de acceso a la

información pública obrante en dicho Inventario en aplicación de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, pues no se debe olvidar que la mencionada Disposición prevé que la LTAIBG también regirá en tales supuestos “con carácter supletorio”, de suerte que se deberá aplicar en todo aquello que no sea incompatible con el contenido del régimen específico, tal y como ha subrayado en varias sentencias el Tribunal Supremo.

En este sentido, se ha de tener en cuenta lo declarado por el Alto Tribunal en su Sentencia de 8 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:842) en la que, tras referirse a la doctrina establecida en la Sentencia de 11 de junio de 2020 -y reiterada en varias posteriores- acerca de que la existencia de “determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia”, concreta el sentido que debe concederse al apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG en los siguientes términos:

*“Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.*

*Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional*

*de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.*

*Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se registrarán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que se afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria”.*

Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa, este Consejo entiende que la existencia de un régimen jurídico específico, que establece un cauce particular de acceso a la información del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, no desplaza en su totalidad “el marco general del derecho de acceso a la información” establecido en la LTAIBG, que continúa siendo aplicable en todo lo que no sea incompatible con la regulación sectorial parcial. A estos efectos, resulta relevante destacar que el régimen jurídico específico configurado en la Ley 33/2003 no establece una limitación general del acceso por los ciudadanos a los datos del Inventario pues, aunque en el apartado tercero del artículo 33 circunscribe la consulta directa del Inventario por terceros a los supuestos en los que “*formen parte de un expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos*”, en el apartado sexto del mismo artículo mandada a la Administración para que facilite “*a efectos informativos, el acceso a los ciudadanos a los datos más relevantes*” del mismo, remitiendo al reglamento para la regulación de los términos de dicho acceso y sin establecer restricción material alguna.

De todo ello se deriva que el régimen específico de acceso al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado dispuesto en la Ley 33/2003 no impide que se ejerza el derecho de acceso a la información pública al amparo de la LTAIBG cuando tal ejercicio no sea incompatible con las disposiciones singulares del mismo, incompatibilidad que en el presente caso no se aprecia.

El hecho de que el Inventario General no tenga la consideración de *registro público* comporta, entre otras cosas, que no se pueden solicitar certificaciones de su contenido y que la información de él extraída no goza de fe pública registral, por lo que, como la propia Ley 33/2003 indica, “*no surtirán efectos frente a terceros ni podrán ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado y sus organismos públicos*”, pero de ello no cabe deducir que toda la información obrante en los registros administrativos que no

tienen la condición de públicos está excluida del ámbito objetivo del derecho de acceso a la información pública, pues ello supondría vaciar parcialmente de contenido un derecho cuyo contenido esencial es precisamente el *“acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”*, tal y como reza el artículo 105 b) de nuestra Constitución.

Por otra parte, la solicitud de acceso a información sobre la delimitación de bienes inmuebles propiedad de una entidad como la que nos ocupa ha de analizarse hoy en día también a la luz del mandato general de publicidad de la *“la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real”* que el artículo 8.3 LTAIBG impone a las Administraciones Públicas, y al que ADIF está sometida conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2 LTAIBG como entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Existiendo una obligación de publicidad activa como la indicada, con independencia del grado de cumplimiento efectivo de la misma, no cabe denegar una solicitud de acceso a informaciones que guardan relación directa con ella, como este Consejo ha manifestado en múltiples ocasiones, incluida la Resolución 139/2019, de la que la reclamada extrae unas conclusiones erradas que no encuentran sustento en sus razonamientos.

En consecuencia, no apreciándose incompatibilidad entre lo dispuesto en la Ley 33/2003 y el régimen general de acceso a la información pública configurado en la LTAIBG, se ha de desestimar la pretensión de aplicar la Disposición adicional primera de la LTAIBG con el fin de denegar el acceso a la información solicitada.

6. Tampoco cabe acoger la invocación de la aplicación de la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18. LTAIBG, según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que *“sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*. Acerca de la concurrencia de esta causa de inadmisión se afirma que la solicitud no se puede encuadrar entre los fines previstos en el preámbulo de la LTAIBG, sin mayor fundamentación que apelar de manera indeterminada a que es la tesis defendida por este Consejo en relación con los supuestos en los que *“un administrado cuya única pretensión es preparar un hipotético litigio solicita información a tal efecto”*, añadiendo que el ordenamiento jurídico dispone de mecanismos tanto en la jurisdicción civil como en la contencioso-administrativa que quedarían vacíos de contenido si esta práctica se generaliza.

A este respecto, procede recordar que el Tribunal Supremo, aparte de subrayar en diversos pronunciamientos la necesidad de interpretar restrictivamente las causas de inadmisión y los límites al derecho de acceso a la información pública, ha precisado que la causa de inadmisión

del artículo 18.1.e) LTAIBG *“exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley”* (STS de 12 de noviembre de 2020 - ECLI:ES:TS:2020:3870, F.J. 4º), y ha dejado claro que entre las causas de inadmisión del artículo 18 *“no se incluye la persecución de un interés meramente privado, y la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley”* (F.J. 6º de la misma sentencia).

De entrada, no cabe apreciar que la solicitud que nos ocupa presente un carácter abusivo. El abuso de derecho es una conducta declarada ilícita por el artículo 7 del Código Civil en el que se dispone que *«[l]os derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe»*, a lo que añade que *«[l]a Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo»*, precisando acto seguido que *«[t]odo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.»* Y, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo, ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia 6592/2010, de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

*“La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000 ) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho ( Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996 ); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).”*

En el presente caso no se aprecia la concurrencia de ninguna de las circunstancias de carácter subjetivo y objetivo necesarias para estimar que estamos ante una solicitud abusiva: ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima con voluntad de

perjudicar, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho público subjetivo garantizado en la Constitución y en la ley, su objeto es información pública de acuerdo con la definición de la misma contenida en el artículo 13 de la LTAIBG, y no subyace en ella una voluntad de perjudicar derechos o intereses legítimos de terceros.

Por otra parte, difícilmente puede considerarse que el acceso a la información solicitada no guarda relación con los fines de la LTAIBG cuando es evidente que permite a la ciudadanía conocer cómo se toman decisiones públicas que les afectan, particularmente al colectivo de vecinos del barrio en el que se ubican los inmuebles, y esta finalidad es precisamente una de las expresamente enunciadas en el preámbulo de la LTAIBG.

En consecuencia, no cabe acoger la pretensión de aplicar al caso la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

7. Finalmente, tampoco se aprecia que concurra la causa de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG según la 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 entre órganos o entidades administrativas”*. El hecho de que el legislador de 2003 haya señalado que los datos reflejados en el Inventario General constituyen información *“de apoyo para la gestión interna”* no equivale a su clasificación como *información de carácter auxiliar o de apoyo* a efectos de la LTAIBG.

En este sentido, cabe recordar que es doctrina constante de este Consejo que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es la verdadera *“condición de información auxiliar o de apoyo”* y no la denominación que a la información o al soporte se atribuya, por lo que es indispensable que el órgano que deniega el acceso apoyándose en ella justifique en la motivación de la resolución exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (*“mediante resolución motivada”*) que la información solicitada reúne alguna de las siguientes características o cualesquiera otras que permitan sustentar su efectiva índole auxiliar o de apoyo:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;



- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

En el presente caso, es claro que los datos solicitados sobre la delimitación de dos entidades inmobiliarias no presentan ninguna de las características indicadas, por lo que no cabe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, máxime teniendo en cuenta que ha de ser interpretada restrictivamente (STS de 16 de octubre de 2017 -ECLI: ES:TS:2017:3530, FJ. 6º, y varias posteriores).

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO.- ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], frente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

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

*“En el expediente 521/1989/01356 “Convenio para la creación y desarrollo del pasillo verde ferroviario mediante la creación de un consorcio urbanístico” se incluye el documento “Resumen del Avance al “Pasillo Verde Ferroviario” fechado el 10 de junio de 1989 y elaborado por [REDACTED], Jefe de Inventario de Inmuebles (de RENFE), en el que se recogen el número de entidades inmobiliarias, las superficies totales, a transmitir, a retener; así como las superficies parcial o totalmente fuera del planeamiento. Los terrenos propiedad de RENFE en la Unidad Espacial inventariada A - 78/5 Madrid-Delicias incluían un total de 32 entidades inmobiliarias con un total de 207.146,95m2 de los que se transmiten 170.417m2 y se retienen 25.809,87m2, quedando 10.919,63m2 parcial o totalmente fuera de planeamiento.*

*Con el fin de identificar la localización geográfica de las entidades inmobiliarias, así como la superficie que se transmite y retiene de cada una de ellas, se solicita la delimitación –bien mediante copia de escritura pública u otro medio en el que esté registrado por ADIF– las siguientes entidades:*

2.011884;

2.011885;

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</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>8</sup>](#), 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<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>