



**JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 3**

**GOYA, 14.- 3 PLANTA**

**28001 MADRID**

Teléfono: 914007037 Fax:

Correo electrónico:

Equipo/usuario: CGd

Modelo: N11600 SENTENCIA DESESTIMATORIA

N.I.G: 28079 29 3 2023 0000131

**PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000005 /2023**

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS

ABOGADO: [REDACTED]

PROCURADOR: [REDACTED]

DEMANDADO: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

ABOGADO: [REDACTED]

PROCURADOR: [REDACTED]

**S E N T E N C I A n° 133/2023**

En Madrid a veinte de julio de dos mil veintitrés.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. César González Hernández, Magistrado del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n° 3, los autos de recurso contencioso-administrativo, procedimiento ordinario, número 5/2023, contra la resolución de 21 de noviembre de 2022 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), habiendo sido parte recurrente Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, representada por la procuradora [REDACTED] y defendida por la letrada [REDACTED], y parte demandada el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por la procuradora [REDACTED] y defendido por el letrado [REDACTED]

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La parte actora interpuso Recurso Contencioso-Administrativo ante el Decanato de los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo el día 18 de enero de 2023; turnado tuvo entrada en este Juzgado el día 19 de enero de 2023.

Admitido a trámite, la parte actora Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y

[REDACTED]

[REDACTED]

Agenda Urbana, formalizó demanda de Recurso Contencioso-Administrativo el día 21 de marzo de 2023 y, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando se dicte en su día una Sentencia por la que, con estimación íntegra de la presente demanda, se declare contraria a Derecho la resolución impugnada y sea la misma declarada nula de pleno Derecho, con los efectos que ello supone, declarando no haber lugar al acceso a la información solicitada, todo ello con expresa condena en costas a la demandada, si se opusiese a las justas pretensiones de esta parte.

**SEGUNDO.-** Se confirió traslado de la demanda a la Administración demandada, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, quien contestó mediante escrito de 4 de mayo de 2023 interesando se dicte sentencia por la que desestime la demanda, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

**TERCERO.-** Por Decreto de 5 de mayo de 2023 se fijó la cuantía del recurso en indeterminada y por Auto de 22 de mayo de 2023 se recibió el pleito a prueba y se practicaron todas las pruebas propuestas y admitidas consistentes en tener por reproducida la obrante en autos en el expediente administrativo y los aportados con el escrito de demanda, y, a continuación, las partes evacuaron el trámite de conclusiones y por diligencia de ordenación de 26 de junio de 2023 se acordó pasaren los autos a S.S.<sup>a</sup> para que, de conformidad con lo establecido en el art. 64.4 de la LJCA, declare concluso el pleito para sentencia o haga uso de la facultad a que se refiere el art. 61.2.; por providencia de 10 de julio de 2023 quedaron los autos para dictar sentencia.

**CUARTO.-** En la tramitación de los presentes autos se han seguido todas las prescripciones legales.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Constituye el objeto del presente recurso jurisdiccional la resolución 465/2022 de 21 de noviembre de 2022 por el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que acuerda:

«PRIMERO. - ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] [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], 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 207.146,95m<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;

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.»

**SEGUNDO.-** La parte actora alega que existen múltiples motivos jurídicos para no acceder al acceso solicitado. En primer lugar, la aplicabilidad del punto 2 de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG; en segundo lugar, 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; en tercer lugar, 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". En cuarto lugar, 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).

El CTBG al contestar a la demanda sostiene que básicamente la parte recurrente argumenta su demanda sobre la existencia de una normativa específica que desplazaría la LTAIBG en base a lo dispuesto en su Disposición Adicional Primera apartado segundo, la supuesta concurrencia de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 18.1 b) y e) LTAIBG, se realizan diversas consideraciones sobre la regulación material, la naturaleza y el derecho de acceso al inventario de bienes y derechos del Patrimonio Público y sobre la posibilidad que tiene el solicitante de acceder a la información que solicita por otros medios, se alude a su falta de condición de interesado y se hace referencia a los supuestos errores interpretativos en que incurre la resolución impugnada y, en particular, a la vulneración de los principios de proporcionalidad y racionalidad.

**TERCERO.-** Señala la parte recurrente que no se puede acceder a lo solicitado teniendo en cuenta la regulación del inventario de bienes y derechos del Patrimonio Público



recogida en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas(en adelante LPAP) y la normativa de desarrollo, recogida en el RD 1373/2009 y, más en particular, la normativa sobre el acceso a dicho inventario. Invoca a estos efectos la Disposición Adicional Primera apartado segundo, por entender que en este caso existe una normativa específica que debe de aplicarse en primer lugar, y que, además, resulta incompatible con la LTAIBG.

Pues bien, la regulación propia del Archivo General de Bienes y Derechos del Estado no contiene una regulación alternativa ni se opone a las previsiones de la LTAIBG.

El artículo 45 del 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 recoge una norma específica de acceso al Inventario, hemos de recordar que se trata de una previsión reglamentaria.

El calendado precepto dispone:

«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.»

La normativa reglamentaria lo que se señala únicamente en el art. 43 es que se tendrán en cuenta determinados límites (seguridad o defensa nacional, protección de datos) así como los principios de idoneidad, racionalidad, seguridad y proporcionalidad, que son básicamente los mismos principios que se aplican necesariamente cuando al amparo de la LTAIBG se realiza el doble test del daño y del interés público en relación con una solicitud de acceso a la información pública. El resto de las cuestiones reguladas en el reglamento tienen carácter formal (a quién y cómo debe dirigirse la solicitud y la necesidad de motivación) o bien precisan las consecuencias del acceso a la información (sólo tiene carácter informativo, no puede suponer renuncia a derechos o intereses de las AAPP, etc.,). En suma, ni hay regulación alternativa ni hay incompatibilidad con el régimen general de la LTAIBG.

Conviene destacar la obligación de publicidad activa que pesa sobre la demandante en su condición de entidad pública empresarial al amparo de lo dispuesto en el art.8 de la LTAIBG al determinar en su párrafo 3º que las Administraciones Públicas deben dar publicidad a la relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real lo que abunda en la conveniencia de no denegar una solicitud de acceso a la información pública que guarda estrecha relación con la obligación de publicidad activa cuando la LTAIBG es de fecha posterior a la LAAP existiendo por tanto una obligación de publicidad activa que debe cumplir ADIF en su condición de entidad de derecho público y que no existía inicialmente en la LPAP.

En definitiva, no se aprecia ninguna incompatibilidad entre la regulación legal y en particular la de rango reglamentario del derecho de acceso al inventario y la LTAIBG.

De ninguna forma puede prevalecer la regulación reglamentaria sobre lo dispuesto en una norma con rango de Ley, en este caso la LTAIBG y el Tribunal Supremo viene exigiendo que la regulación de regímenes específicos de transparencia tiene que estar recogido en una norma con rango de Ley, por lo que en este caso faltaría también este requisito.

En la sentencia nº. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019; ECLI:ES:TS: 2020:1558) se afirmó que "El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

En la sentencia nº 314/2021, de 8 de marzo (rec. 1975/2020, ECLI:ES:TS:2021:842) se matizó el alcance de la Disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, profundizando en el correcto entendimiento de cuándo existe un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia en tales casos. Y a tal efecto, se afirmaba 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".

Y a continuación se añadía "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 este caso, y aunque no se trate de un régimen específico completo, dicha regulación parcial también resulta de aplicación prevalente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional, manteniendo la Ley de Transparencia 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 la Ley de Transparencia, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación parcial.

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, incluye la aplicación prevalente de cualquier regulación sectorial que se refiera al acceso a la información, aunque no se configure como un tratamiento global y sistemático del mismo, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".

En definitiva, la LTAIBG se desplaza solamente en aquellos ámbitos que cuenten con una normativa de rango de ley que prevea un régimen específico global y sistematizado de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar tal y como exige el Tribunal Supremo.

La regulación de la LPAP, y en concreto del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado no constituye una regulación específica y alternativa en el ámbito de la transparencia que permita desplazar en su totalidad a la LTAIBG.

Consecuentemente, no resulta de aplicación la Disposición Adicional Primera apartado 2ª de dicha disposición, siendo plenamente aplicable la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo al respecto.

**CUARTO.-** Sobre la presunta causa de inadmisibilidad establecida en el artículo 18.1.b) y e) de la LTAIBG, la parte recurrente alega que el documento solicitado es un documento

de carácter auxiliar y, por otra parte, destaca, que la solicitud es abusiva y/o desproporcionada.

El artículo 18 de la LTAIBG dispone:

«1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

(...)

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

(...)

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.»

Se deriva la necesidad de interpretar y aplicar de forma restrictiva las causas de inadmisión de la LTAIBG La información solicitada no tiene en absoluto carácter auxiliar, puesto que no es preparatoria de otros documentos, sino que tiene carácter sustantivo.

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.

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.

**QUINTO.-** No cabe apreciar que la solicitud presente un carácter abusivo. 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.

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.

No cabe acoger la pretensión de aplicar al caso la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

**SEXTO.-** Alega la parte actora que la solicitud de acceso a la información pública vulnera los principios de proporcionalidad y racionalidad por entender que, siendo su objetivo la preparación de un proceso judicial, debería haber acudido al Catastro o al Registro de la Propiedad, no quedando amparada dicha solicitud por la LTAIBG. Efectivamente, existen herramientas a las que el solicitante de acceso pudo acudir sin que ello redunde en merma de su derecho de acceso a la información pública en cumplimiento de los establecido en la LTAIBG por lo que si la actora considerase que dicho acceso debiera ser objeto de la aplicación de los límites al derecho de acceso establecidos en el artículo 14 de la LTAIBG debería haber sido ésta la que invocase, previo análisis del doble test del daño y del interés público. No es dable admitir como pretende la actora limitar el derecho de acceso a la información pública por la mera existencia de cualesquiera otras herramientas que pudieren existir para acceder a dicha información.

Carece de sentido que la parte actora insista en este punto de nuevo en que el solicitante no ostenta un interés legítimo en procedimiento alguno puesto que es obvio que es así, y que la vía elegida por el solicitante es precisamente la del acceso a la información pública que es diferente a la del interesado en un procedimiento administrativo, como recuerda la Disposición Adicional Primera en su apartado Primero que aquí no es de aplicación.

Luego, existiendo el derecho de acceso a la información pública no puede pretenderse que el solicitante tenga que acudir a otras vías que son más costosas en términos de tiempo y recursos materiales.



Es más, el art. 8.3 LTAIBG obliga a publicar los bienes inmuebles que sean propiedad de las entidades públicas como ADIF, por lo que es evidente que esta norma, posterior a la LPAP, parte de un presupuesto muy diferente, que es la de facilitar esta información proactivamente de forma pública y gratuita tal y como prescribe el art. 8.3 LTAIBG para entidades públicas como ADIF.

**SEPTIMO.-** De conformidad con el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional procede imponer las costas del recurso a la parte recurrente al haber sido desestimadas todas sus pretensiones.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación

#### **FALLO**

Desestimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana representada por la procuradora [REDACTED] frente a la resolución que se reseña en el fundamento de derecho primero de esta sentencia y declaro que la resolución recurrida es ajustada y conforme a derecho con imposición de costas a la parte recurrente.

Contra esta sentencia cabe recurso de apelación en ambos efectos, que puede interponer en el plazo de QUINCE DÍAS en este Juzgado, para ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.

Así por esta sentencia, en nombre de SM el Rey, la 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.