

Con fecha 11 de octubre de 2024 tuvo entrada en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), solicitud que quedó registrada con el número **00001-00096614**.

Con fecha 14 de octubre de 2024 esta solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y ADIF Alta Velocidad (ADIF AV), fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

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

Se inadmite la solicitud al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 por su carácter abusivo no relacionado con la finalidad de transparencia.

En este sentido, se debe citar el contenido del Criterio Interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición ***"no esté justificada con la finalidad de la Ley"***.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

- A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y
- B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: ***"Todo 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"***.
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

El CTBG señala que respecto de la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, en concreto, en resoluciones tales como la R/342/2021 establece lo siguiente:

«Como concluye el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia dictada en el recurso de casación N.º 5239/2019, de 12 de noviembre de 2020, “la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses “meramente privados”, (...) tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurren otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión”. Dicha sentencia continúa razonando “Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, (...) 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 concurren los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.”

Por tanto, entendemos que el Tribunal Supremo condiciona la aplicación de esta causa de inadmisión al hecho de que concurren acumulativamente ambas circunstancias; es decir, que la solicitud sea abusiva y que, además, no cumpla con la finalidad de la LTAIBG.»

Se analiza si la solicitud de acceso es abusiva.

El artículo 7.2 del Código Civil señala que *“La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo 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”.*

En el ordenamiento jurídico español con similitud en el fondo de la norma invocada vamos a encontrar los siguientes pronunciamientos jurídicos:

La Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que, si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.

Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 3 abril, afirma que el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente

ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.

Por otro lado, la Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016, por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, señala que ***"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular."***

Asimismo, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que ***"el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate"***.

Esta misma línea argumentativa anterior ha sido reiterada doctrinalmente por el CTBG en otras resoluciones como la R/653/2021, en la cual se indicó:

La Administración deniega el acceso alegando que ***"la información solicitada requiere la elaboración de una respuesta a una serie de consultas, en la que se manifieste un pronunciamiento jurídico concreto sobre las cuestiones específicas que se plantean, por lo que se considera que excede el alcance del objeto del acceso que contempla el artículo 13 de la Ley, no reuniendo por tanto las características de información pública"***, resultando de aplicación el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 según el cual ***"se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que tengan un carácter no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley"***.

Es preciso tener en cuenta uno de los requisitos necesarios para que el derecho de acceso prospere es que la información exista y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG.

La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo N.º 6 de Madrid, razona que ***"El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"***.

Todo ello es de aplicación en consideración de que no se trata de una solicitud de acceso a información pública o a determinados "contenidos o documentos" sino de 4 consultas relativas a un complejo documento contractual suscrito con un tercero y que, para ser respondidas, llevarían aparejado un previo estudio y análisis jurídico relacionado con procedimientos judiciales en curso, ya que todo lo que es objeto de consulta está directa e íntimamente relacionado con una serie de procedimientos judiciales en los que la solicitante actúa como Procuradora/representante de [REDACTED].

Los procedimientos judiciales referidos están directamente relacionados con las solicitudes de reversión de bienes expropiados para los recintos ferroviario de Chamartín y Fuencarral y son los siguientes:

- Recurso 388/2023 interpuesto por la [REDACTED] ante la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, y que actualmente se sigue ante la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (P. Ordinario)

71/2024), tras un Auto de la mencionada Sección de la Audiencia Nacional de fecha 28 de septiembre de 2023 declinando su competencia.

- Recurso 19/2023 seguido ante el Juzgado de 1ª Instancia nº 31 de Madrid contra Resolución de la Dirección General de Seguridad y Fe Pública que desestimó recurso gubernativo contra calificación del Registro de la Propiedad nº 29 de Madrid denegando la inscripción de derechos reversionales sobre fincas de ADIF/ADIF AV.
- Demanda civil interpuesta contra [REDACTED], y el banco [REDACTED] sobre indemnización de derechos reversionales sobre fincas expropiadas en favor de ADIF seguida ante el Juzgado de 1ª Instancia nº 40 de Madrid en Proced. Ordinario 1231/2019. Esta demanda fue íntegramente desestimada por este Juzgado mediante sentencia de 19 de abril de 2021, siendo confirmada esta sentencia por otra de la Sección 20 de la Audiencia Provincial de Madrid de 31 de marzo de 2022, que devino firme al inadmitir el Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto.
- Recurso 307/2023 contra Resolución del Ayuntamiento de Madrid que rechazó la condición de interesado de [REDACTED], para "intervenir en los procedimientos administrativos que se tramiten para ejecutar la operación urbanística Madrid nuevo Norte" en virtud de sus pretendidos derechos reversionales, seguido ante el Juzgado Contencioso Administrativo nº 19 de Madrid. Este Recurso ha sido desestimado por este Juzgado mediante sentencia de 9 de septiembre de 2024, que la [REDACTED] ha recurrido en apelación ante el TSJ de Madrid.

Los anteriores procedimientos tienen relación con el Recurso 1.086/2000 de la [REDACTED] que fue desestimado de manera firme por sendas sentencias de la Audiencia Nacional de 9 de febrero de 2009 y de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Supremo (RC 2310/2009) de 10 de mayo de 2012.

También están relacionados con el recurso de la citada Asociación seguido ante el Juzgado Central de los Contencioso Administrativo nº 2 de la Audiencia Nacional e interpuesto contra determinados Acuerdos del Consejo de Administración de RENFE (hoy ADIF) sobre la adjudicación mediante concesión de bienes de dominio público a [REDACTED] (entonces denominada Desarrollo Urbanístico de Chamartín, SA) que fue desestimado mediante sentencia de 13 de mayo de 2013 por falta de legitimación activa de esta Asociación, sentencia confirmada en apelación por otra de 20 de enero de 2014.

En relación con la forma de la solicitud, cabe decir que la manera en la que se formulan las consultas es significativa. Todas las peticiones comienzan con la expresión "**Que confirme si...**", de tal manera que no estamos ante una solicitud de acceso a información público sino algo más parecido a un interrogatorio al representante legal de ADIF y ADIF AV.

En cuanto al fondo de la solicitud, no puede descontextualizarse la presente solicitud de la litigiosidad desplegada por la solicitante o más precisamente por sus representadas y los muy particulares intereses que defienden. La solicitante no persigue ninguna de las finalidades de contenidas en el preámbulo de la Ley 19/2013, sino, única y exclusivamente, la obtención de informaciones que le permitan obtener posiciones ventajosas en los procedimientos judiciales que están en curso o, en su caso, para el inicio de nuevas acciones judiciales.

No obstante, aunque se pudiese obviar la realidad anteriormente referida y desligar la solicitud de cualquier otra circunstancia, es procedente destacar que tal y como está formulada la solicitud, lo que en cualquier caso se estaría pidiendo es la elaboración de un informe "*ad hoc*" y esta cuestión, como ya se ha apuntado, ha sido vedada por nuestros Tribunales de Justicia (véase Recurso de Apelación 63/2016, por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional)

En definitiva, el abuso de derecho cuya existencia sostiene esta entidad no es una mera referencia, es una constatación. La búsqueda incesante de la obtención de un beneficio económico a través de unos cuestionables (es precisamente el objeto de la litis de uno de los procedimientos en curso) derechos de reversión es algo completamente ajeno a los fines de la Ley 19/2013 y la utilización torticera de los mecanismos contenidos en esa norma para la obtención de cualquier tipo de información que pudiera suponer una ventaja procesal (intención) en un momento en el que se desarrollan (circunstancias) una serie de procedimientos judiciales, tiene un perfecto encaje en la definición dada por el artículo 7.2 del Código Civil.

Prueba concreta y expresa de lo anterior es el contenido de la solicitud de ampliación del expediente administrativo interesado por la solicitante en el procedimiento ordinario 388/2023 seguido ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que ahora, por cuestiones de competencia se sigue ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid con número de autos PO 71/2024. Ante este tribunal se ha reproducido exactamente la misma cuestión que se planteó frente a aquel, y analizada la petición que ahora es objeto de esta resolución, concluimos que ante las dificultades que está encontrando la parte a la que representa la [REDACTED] para ver satisfecha su pretensión de ampliación del expediente administrativo, ha optado por instrumentalizar y pervertir el espíritu de la Ley 19/2019, para intentar obtener por esta vía lo que no está pudiendo obtener en sede judicial. El contenido, que no se reproduce por ser, obviamente, conocido por la [REDACTED] se solapa, esencialmente, con la solicitud de ampliación del expediente administrativo ahora interesada ante el TSJ (PO 71/2024). Y como bien sabe la [REDACTED], ADIF y ADIF AV, en el seno de ese procedimiento, se oponen a la ampliación interesada, sosteniendo que el expediente administrativo ha sido remitido íntegramente y que por supuesto, en su momento, pudieron y así lo hicieron, ejercer su derecho de acceso a todo el expediente administrativo. La controversia está, a día de hoy, pendiente de resolución judicial, de tal manera que esta entidad considera, plenamente, acreditado el abuso de derecho.

Por otro lado, de manera alternativa a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e), que ADIF y ADIF AV sostienen de manera primordial, consideramos que alternativamente, concurriría el límite de acceso contenido en el artículo 14.1 f). El razonamiento es el siguiente:

En primer lugar, es incuestionable la existencia de distintos procedimientos judiciales en curso relacionados directa e íntimamente con el contenido de la petición y con la persecución de los muy particulares intereses que la [REDACTED], en su condición de procuradora de la [REDACTED] representa. Conocen ADIF y ADIF AV que la existencia de procedimientos judiciales en curso no es requisito suficiente para que el límite este invocado adecuadamente. Por lo tanto, en segundo lugar, es necesario, también, explicar cómo perjudicaría la posición procesal en el concreto procedimiento. Pues bien, como ya se ha sostenido para argumentar la causa de inadmisión del artículo 18.1 e), existe en el seno del procedimiento PO 71/2024 seguido ahora ante el TSJ de Madrid una solicitud de ampliación del expediente administrativo a la cual ADIF y ADIF AV se han opuesto y que todavía no ha sido resuelta. Esta petición se solapa, esencialmente, con el contenido

de aquella ampliación, por lo tanto, parece obvio que ante las dificultades procesales que están encontrando los representados de la [REDACTED] para ver satisfecha su pretensión de ampliación se recurre, precipitada y simultáneamente a los mecanismos de la Ley 19/2013. En definitiva, lo que debe formar o no parte de expediente administrativo que ya fue remitido al TSJ de Madrid (en su día a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AN) es una cuestión controvertida y pendiente de resolución judicial, por lo tanto, hacer entrega de esas informaciones o informaciones íntimamente relacionadas perjudicaría la igualdad de ADIF y ADIF AV en ese procedimiento, ya que el hecho de que obre una documentación/información u otra en el expediente administrativo es algo que puede ser, lógicamente, decisivo en el desarrollo y resolución del procedimiento judicial, cuyo objeto es la impugnación de la resolución que puso fin al expediente administrativo y cuya base es, obviamente, toda la documentación obrante en su seno.

Por último, siguiendo el criterio establecido pacíficamente por el CTBG para los supuestos de inexistencia de la información/documentación solicitada, debe aplicarse el art. 13 de la Ley 19/2013 en relación con el Dictamen de la Abogacía del Estado de 9 de octubre de 2022 que refiere la [REDACTED], ya que su inexistencia impide, en buena lógica, la consideración de información pública.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente Resolución.

El Presidente de las E.P.E. ADIF y ADIF AV

Firmado electrónicamente por: MARCO DE LA PEÑA LUIS PEDRO (FIRMA)
10.12.2024 11:31:33 CET