



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 447/2022

S/REF:

N/REF: R/0435/2022; 100-006826

Fecha: La de firma

Reclamante: FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES VECINALES Y DE CONSUMIDORES DE VALLADOLID ANTONIO MACHADO

Dirección: federacion@vecinosvalladolid.org

Administración/Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA/ SOCIEDAD VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A.

Información solicitada: Actas del Consejo de Administración de la Sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A. de 2019, 2020 y 2021, así como las actas de la comisión de seguimiento.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 18 de noviembre de 2021 a la SOCIEDAD VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A., constituida por el 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

"Les solicitamos que nos envíe por email las actas del Consejo de Administración de la Sociedad de los años 2019, 2020 y 2021. Así mismo solicitamos las actas de la comisión de seguimiento constituida con arreglo al siguiente CONVENIO ENTRE LA SOCIEDAD "VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003 S.A." Y ADIF ALTA VELOCIDAD, PARA LA DIRECCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PASO INFERIOR DE LAS CALLES PANADEROS Y LABRADORES DE

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



VALLADOLID, CALLE ELEVADA EN PROLONGACIÓN DE LA ACERA DE RECOLETOS Y EN PARALELO CON LA AMPLIACIÓN PREVISTA DE LA ESTACIÓN Y PASO INFERIOR EN EL PASEO DEL ARCO DE LADRILLO. Le rogaríamos que nos las facilitara a la mayor brevedad posible”

2. La SOCIEDAD VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A respondió mediante correo electrónico de la misma fecha, informando que la solicitud se remitiría al Secretario del Órgano de Administración y requirió a la solicitante información adicional en estos términos:

“En el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y de conformidad con la Ley 19/2013 de diciembre de transparencia y acceso a la información pública y de buen gobierno ponemos en su conocimiento que procedemos a remitir al Secretario del Órgano de Administración de la Sociedad Valladolid Alta Velocidad 2003 S.A., competente para conocer de su solicitud y encargado de la elaboración del acta de cada sesión que celebran los órganos colegiados de Valladolid Alta Velocidad 2003 S.A. su requerimiento.

Sin perjuicio de lo anterior y previo a la remisión al Órgano competente de la Sociedad, les rogaria en relación a la información solicitada lo siguiente:

- *Determinen la identidad del solicitante y su poder de representación en su caso.*
- *Una dirección de contacto a efectos de comunicaciones.*
- *La modalidad que prefieren para acceder a la información.*
- *Aunque no existe obligación a motivar su solicitud de acceso a la información, expongan los motivos por los que se solicita e identifiquen de forma suficiente y más precisa posible la información requerida.”*

3. La reclamante contestó al requerimiento en los siguientes términos:

- *La solicitante de dicha información es la Presidenta de la Federación: Margarita García Álvarez que, en virtud del artículo 35 de los estatutos de la Federación, ostenta la representación de la misma. -*
- *Que nuestra dirección Postal es: Calle Vega nº 18 47004 Valladolid y Nuestro correo electrónico: federacion@vecinosvalladolid.org*
- *Preferiblemente por correo electrónico y, si el/los archivos pesan mucho, enlace a la nube donde estén depositados para poderlos descargar.*
- *El motivo es tener las actas del años 2019, 2020, 2021 de la sociedad, así como las comisiones de seguimiento que se hayan celebrado en relación a las diferentes actuaciones que se están llevando a cabo en relación a la integración ferroviaria de Valladolid y así poder*



informar adecuadamente tanto a las asociaciones vecinales que componen la Federación y a los vecinos en general.

4. Ante la falta de respuesta, mediante escrito registrado el 11 de mayo de 2022, la interesada interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“Hace algunas semanas se solicitó a la Sociedad Valladolid Alta velocidad las actas de los años 2019 al 2021, sin que a la fecha se nos haya proporcionada a pesar de varias peticiones al respecto”

5. Con fecha 12 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 considerasen oportunas. El 6 de junio de 2022 se recibió respuesta, con el siguiente contenido:

PRIMERA.- INAPLICABILIDAD A “VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A.” DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO, APLICABLE A TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

En primer lugar, conviene señalar que la Sociedad VAV, es una sociedad de capital cien por cien público, por lo que estaría en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, LTAIBG, según su artículo 2.1, letra g). Sin embargo, no le es de aplicación el régimen de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público pues no es Administración General del Estado, ni de las Comunidades Autónomas, ni está integrada como entidad de la Administración Local, ni pertenece al sector público institucional de ninguna de ellas.

Esta sociedad tiene por objeto coordinar la integración del ferrocarril en el núcleo urbano de la ciudad de Valladolid, y en la misma participan, las entidades públicas empresariales ADIF y ADIF-Alta Velocidad con un 37,5%, la también entidad pública empresarial RENFE-Operadora con un 12,5%, junto con el Ayuntamiento de Valladolid y la Junta de Castilla y León con un porcentaje de participación cada una de ellas del 25%.

No obstante, respecto al ámbito subjetivo de aplicación de LTAIBG, hemos de señalar que conjuntamente, la participación de las tres administraciones públicas es igual al 100%, por lo que la finalidad de satisfacer los objetivos de acceso a la información pública sólo podría tener lugar cuando el art. 2.1.g) sea interpretado de forma que permita no sólo una

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



participación individual sino también una participación conjunta de todas las Administraciones Públicas superior al 50%. Esta cuestión no consta que haya sido controvertida con anterioridad, pero como ha señalado, el Tribunal de Cuentas, en su informe nº 1.311, que señala que es de aplicación la Ley de Transparencia a las sociedades de integración ferroviaria. Esta interpretación ha sido, asimismo, asumida por la propia Sociedad, dado que en su página web recoge la información legalmente prevista. No obstante, esta cuestión debe quedar apuntada, por los razonamientos que seguirán.

Teniendo en cuenta que VAV no está vinculada ni es dependiente de ninguna Administración Pública, ni se integra en el sector público institucional deben analizarse y resolverse las siguientes cuestiones:

(i) Competencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) para resolver sobre la reclamación planteada frente a “Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A.”

Se plantea esta cuestión al amparo del art. 24.6 y de la disposición adicional cuarta de LTAIBG: (...)

Tal como se ha expuesto y de acuerdo con el accionariado, VAV no es una sociedad mercantil estatal (en adelante SME), ya que conforme art. 111 Ley 40/2015, una SME es aquella en la que la participación directa de la Administración General del Estado (en adelante AGE) o de las entidades que integran el sector público institucional estatal, incluidas las SME, sea superior al 50%, ya que en este caso es igual al 50%, pero, no superior.

El régimen jurídico de la SME se define en los artículos 112 y siguientes de la Ley 40/2015, por lo cual VAV al no ser una SME no le es de aplicación.

Habida cuenta que VAV al no ser SME y no integrarse en el sector público estatal, surge la cuestión de si el CTBG es competente para conocer de la reclamación aquí efectuada.

El art. 24 de la LTAIBG atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones al CTBG salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) atribuyan la competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional cuarta de esta Ley. Este artículo va más allá del régimen de control previsto en el artículo 9 de la tan citada Ley que señala que el cumplimiento por la AGE de las obligaciones contenidas en este capítulo (publicidad activa) será objeto de control por parte del CTBG, y a estos efectos debe ponerse de relieve que la publicidad que consta en la página web de VAV no es objeto de control por parte del CTBG.



A su vez la disposición adicional cuarta señala que la resolución de la reclamación prevista en el art. 24 corresponderá en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las CCAA y por las Entidades Locales (en adelante EELL), al órgano independiente que determinen las CCAA. Las CCAA podrán atribuir la competencia al CTBG celebrando el oportuno convenio.

Llegados a este punto, y teniendo en cuenta que: (a) VAV no forma parte ni de la AGE, ni de las CCAA, ni de las EELL, pues ninguna de estas Administraciones es titular de más del 50% de su capital social y (b) que el domicilio social se encuentra en la ciudad de Valladolid, debe acudir a la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León que en su artículo 8 otorga a la Comisión de Transparencia la competencia para resolver estas reclamaciones.

Así, no constando la suscripción del correspondiente convenio entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre esta materia, surge la duda de qué órgano sería competente para conocer de esta reclamación, no pudiéndose atribuir de forma automática ni a una ni a otra Administración, principalmente teniendo en cuenta que la “competencia” es una cuestión de orden público. (...)

Ahondando en esta cuestión, y recurriendo a las diferentes definiciones del sector público, como por ejemplo las recogidas en los artículos 2 de la Ley 40/2015; en el artículo 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; en el artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; o en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, pueden llevar a considerar que al seguir el artículo 2 de la Ley 19/2013, la misma terminología que las anteriores, la falta de integración de una determinada entidad dentro del sector público, podría impedir la aplicación de la normativa de transparencia, ya que es precisamente la pertenencia a un determinado sector público lo que justifica el derecho de acceso a la información pública. (...)

Para finalizar este punto debe reiterarse, por su transcendencia a la hora de resolver la reclamación efectuada, que tanto los accionistas como el porcentaje accionarial en el ámbito de las sociedades de integración, en este caso, VAV, se han consensuado entre todas las administraciones públicas para dotarles de un régimen especial, impidiéndoles tener la consideración de empresa del sector público de una de ellas en particular, con las consecuencias que ello lleva aparejada de cara a determinar su régimen jurídico, e imposibilitando considerar que el CTBG es el órgano competente de forma automática para conocer de esta reclamación, por lo que probablemente ante esta laguna legal, la



Federación recurrente debió acudir directamente a la vía contencioso administrativa, puesto que el recurso ante el CTBG es potestativo.

(ii) Régimen jurídico aplicable a VAV en función del reparto accionarial.

(...) En dicho Convenio se estableció la constitución de una sociedad mercantil que, bajo la forma de sociedad anónima, coordinara la actuación global de las Administraciones y Entidades públicas participantes en los distintos proyectos de desarrollo urbanístico, ejecución de obras y transformación de la red arterial.

En función de estas circunstancias de constitución, forma y causa, el marco normativo en el que podemos encuadrar a VAV es el RDL 1/2010, de 2 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (en adelante TRLSC) y normativa mercantil aplicable, además de estar sometida al derecho público por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al considerarse que forman parte del sector público y son poderes adjudicadores (art. 3.1 j) y 3.3. d)); y a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (art. 2.1 g) al ser su capital de titularidad pública al 100%. (...)

Atendiendo al marco normativo aplicable a VAV y a su objeto social, la reclamación efectuada por la "Federación Provincial de Asociaciones Vecinales y de Consumidores de Valladolid Antonio Machado" debe resolverse, en caso de que el CTBG sea el competente para conocer de dicha reclamación, en base a las siguientes cuestiones:

1.- Si debe excluirse de la materia de acceso a la información pública, las actas de sociedades mercantiles de derecho privado, por tener una regulación propia (Disposición adicional primera Ley 19/2013 Ley Transparencia).

La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la citada ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico. (...)

Es incuestionable que las actas de las sociedades de capital se rigen por una normativa específica establecida por las normas del derecho mercantil, tales como: RD, de 22 de agosto de 1885 del Código de Comercio; RDLeg. 1/2010, de 2 de julio, del TRLSC y RD 1784/1996, de 19 de julio. Reglamento del Registro Mercantil; pero en ningún caso le sería de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre RJSP, en concreto en lo establecidos en sus art. 18 y 19.5 relativos a las actas de los órganos colegiados de las distintas administraciones públicas, al no encontrarse VAV dentro de su ámbito subjetivo de



aplicación, ni tampoco los principios rectores aplicables a las SME del art. 112 de la Ley 40/2015, de 1 octubre, RJSP.

La diferencia entre la normativa del contenido de las actas según la regulación mercantil, a diferencia de la legislación administrativa de la Ley 40/2015, se encuentra en que en la legislación mercantil es obligatorio hacer constar las “discusiones” (art. 250 LSC) y “un resumen de los asuntos debatidos” (art. 97.5ª RRM), menciones que no son obligatorias hacerlo constar en las actas de los órganos colegiados de las administraciones públicas (art. 18 Ley 40/2015). (...)

La citada sentencia del TS, para concluir “que las actas de las reuniones no están, en principio, excluidas del conocimiento público” se apoya en la naturaleza jurídica de la Autoridad Portuaria de A Coruña como organismo público de la AGE, por lo que le es de aplicación el contenido del art. 18 de la Ley 40/2015 sobre las actas, cuando habla de “los puntos principales de las deliberaciones”, pero en ningún caso esta sentencia del TS se refiere a otras sociedades de capital que no son administraciones públicas ni están adscritas a ninguna administración pública, y a las cuales en todo caso le son de aplicación las normas mercantiles, y por ello deberán reflejar en las actas de forma obligatoria las “discusiones” y “el resumen de los asuntos debatidos”, reiterando en este punto la necesidad de que se recojan en el acta las discusiones que hayan tenido lugar en la reunión, por exigencias de los arts. 97.5ª RRM y 250 LSC.

Teniendo en cuenta lo anterior y la sentencia del TS citada no parece que las “discusiones” y “el resumen de los asuntos debatidos” puedan ser objeto de acceso a la información pública.

En consecuencia, y uniendo con el enunciado de este apartado, en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, ha de entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. (...)

En efecto, la exhibición del libro de actas, en los términos en que se ha formulado la solicitud, es contraria a lo dispuesto en el art. 30.2 C.com que, en este punto, debe considerarse como una norma específica que prevé un régimen jurídico específico de acceso a la información.

Además, conviene señalar que ese régimen específico no es arbitrario y tiene su razón de ser, pues exhibir el libro de actas de tres años es tanto como poner en poder de otra persona toda la vida de la sociedad durante ese periodo, algo que el legislador ha querido



impedir y que solamente admite en determinados supuestos que se especifican de forma concreta en el art. 32.2 C.com., visto con anterioridad. (...)

A este respecto debemos señalar y subrayar que por la Federación recurrente ni siquiera se ha puesto de manifiesto cuál sería la información concreta ni cuál es la finalidad que pretende con la solicitud de acceso planteada, que, en algunos casos, tiene por objeto información en gran parte de carácter sensible que debe ser considerada y tratada en determinados debates y acuerdos como secretos empresariales, a los efectos de lo establecido en la Ley 1/2019, de 20 de febrero.

Así pues, y ya que no existen antecedentes de resoluciones sobre sociedades que no formen parte del sector público estatal, y dado que ha quedado acreditado la existencia de un régimen particular de acceso en la que se haría referencia al límite establecido en el art. 32.2 C.com, debería denegarse el acceso a la información solicitada.

2.- Si no formando parte VAV del patrimonio empresarial ni de la AGE, ni de las CCAA, ni de la EELL, le es de aplicación el límite del art. 14.1.k) de la Ley 19/2013.

Según el art. 14.1.k) Ley 19/2013, el derecho de acceso puede limitarse cuando pueda producir un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. (...)

En atención a lo expuesto a lo largo de este escrito y a tenor de esta disposición, no se puede obviar que las deliberaciones del consejo de administración son secretas, y por lo tanto el consejero deberá guardar secreto tanto de las mismas como de toda aquella información a la que haya tenido acceso en el ejercicio de su cargo.

Además, siendo la sociedad “Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A.” una sociedad anónima que como tal está dotada de personalidad jurídica propia, la gestión interna de la empresa no es de acceso público y el consejo de administración es un órgano de gestión interna de la entidad.

La publicidad de tales actas afecta a la confidencialidad y al secreto que deben exigirse al proceso y decisiones del consejo de administración. (...)

En este caso concreto, debe manifestarse que las actas de esta sociedad se incorporan todos los datos de forma voluntaria, no sólo los datos obligatorios que deben contener las actas, pues se incluyen todos los análisis, reflexiones, debates, opiniones de los consejeros y deliberaciones sobre los asuntos propuestos, afectando pues su publicidad a las decisiones que la sociedad haya de tomar en el futuro y a datos confidenciales que en ningún caso ampara la LTAIBG. (...)



Por otra parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya tuvo ocasión de pronunciarse respecto a una solicitud similar realizada a “Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A.” en su R/05/08/2017 (100-000128) de fecha 12 de febrero de 2018, resolviendo, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, que se estaba ante un secreto comercial la petición de acceso al “Plan de Viabilidad” de la Sociedad, ya que se trata de un secreto comercial.

Pues bien, parte del contenido de las actas solicitadas se refiere a las circunstancias y operaciones que guardan una conexión directa con la actividad económica de la Sociedad y su divulgación podría producir un detrimento de la competitividad, debilitando su posición en el mercado y pudiéndole causar un daño económico actual y en el futuro, debiéndose evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas, principalmente teniendo en cuenta cuál es su actividad “desarrollo urbanístico”.

Del objeto social de VAV anteriormente transcrito (art. 2 de sus estatutos), se infiere que su actividad está encaminada a la realización de operaciones urbanísticas, a la gestión y desarrollo urbanístico y a la enajenación de parcelas resultantes de la integración ferroviaria.

Por consiguiente, todo lo que se refiere a la transformación, realización y desarrollo urbanístico contenido en el “Plan de Viabilidad” es objeto de deliberación en los órganos de administración de la Sociedad (entrega de suelos liberados y comercialización de los mismos) y plasmado en sus actas.

Teniendo en cuenta que las actas solicitadas contienen información relativa a intereses económicos y comerciales, es evidente el perjuicio que podría causar al interés general que se dieran a conocer, en primer lugar, los planes urbanísticos y, la estrategia de comercialización de los terrenos que serán titularidad de la Sociedad (métodos de evaluación de sus costes, las cuotas previsibles de mercado, las empresas a quien pudiera interesarle su adquisición, la estrategia comercial, la estructura de costes, precios y su valor, la estrategia de ventas), pues dicho conocimiento tanto por parte de los competidores como de los posibles compradores de los terrenos podrían hacer que los precios de los mismos que se pretenden comercializar y vender, alcanzasen precios mucho menores, o que el conocimiento de los planes estratégicos de VAV como es la urbanización, comercialización y venta de terrenos pudiera distorsionar el mercado inmobiliario en esta ciudad, lo que daría al traste tanto las fuentes de financiación de la Sociedad como la devolución de los créditos que tiene que realizar por una cuantía superior a los cuatrocientos millones de euros.



De lo relatado se constata la existencia de un daño concreto y que su impacto podría ser la falta de viabilidad de la Sociedad y, en consecuencia, su disolución y liquidación, frente al interés desconocido de la Federación recurrente, lo que supondría un perjuicio previsible y no meramente hipotético en los intereses económicos y comerciales de “Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A.”.

En concreto, desde el punto de vista del “test del interés público”, complementando a lo ya indicado en relación al daño que podría causar a la Sociedad el acceso a datos sensibles y confidenciales recogidos en las actas que se piden, la Federación recurrente no justifica el motivo de su solicitud más allá del interés en informar a los vecinos, y mucho menos bajo esta petición si existe una razón de interés público o de interés general, y no existiendo razones de interés público para levantar la confidencialidad del art. 14.1.k), debería prevalecer esta limitación de acceso al enfrentarla con la mera “curiosidad” o “interés particular” de la recurrente. (...)

SEGUNDA.- SUBSIDIARIAMENTE, SI EL CTBG, PESE A LAS ALEGACIONES, RAZONAMIENTOS Y MOTIVOS EXPUESTOS, CONSIDERARA NECESARIA LA ENTREGA DE LAS ACTAS A LA RECLAMANTE, DEBERÁ LIMITARSE DICHO ACCESO DE FORMA PARCIAL, PROPORCIONANDO SOLO LOS EXTRACTOS DE LAS ACTAS QUE NO AFECTEN A MATERIAS RESERVADAS O A LA DEBIDA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES. (...)

Por tanto, de considerar el CTBG que la aplicación de los límites previstos en el art. 14 de la Ley de Transparencia no afecte a la totalidad de la información, deberá concederse el acceso parcial previa omisión de la información afectada, de conformidad con lo previsto en el art. 16 de la citada Ley.

En virtud de lo expuesto, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se SOLICITA que tenga por presentado este escrito y por formuladas las alegaciones que en el mismo se contienen, procediendo a dictar resolución por la que se acuerde desestimar la reclamación interpuesta por la Federación Vecinal reclamante, o subsidiariamente a limitar el acceso de forma parcial.”

6. El 8 de junio de 2022 se concedió audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones y presentase los documentos que estimase pertinentes. El 15 de junio de 2022, se recibió escrito con el siguiente contenido:

“En relación al requerimiento de fecha 8 de junio de 2002 del consejo de transparencia, en relación a la reclamación efectuada por la Federación de Asociaciones Vecinales de Valladolid, Antonio Machado, solicitando las actas de los años 2019-2021 de la Sociedad Valladolid Alta Velocidad, la Federación reitera la solicitud de las actas demandadas en su



fecha. Entendemos que existe ya una resolución, la R/0508/2017 emitida por el Consejo, donde se emplazaba a la Sociedad a que entregara las Videoactas. En ese sentido entendemos que procede reclamar las actas a la sociedad y que nos sean facilitadas"

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ 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 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 figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a las Actas del Consejo de Administración de la SOCIEDAD VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A. (en lo sucesivo, VAV) de los años 2019,

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

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

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

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



2020 y 2021, así como las actas de la comisión de seguimiento constituida con arreglo al Convenio suscrito el 14 de noviembre de 2018 entre dicha sociedad y ADIF, denominado *"CONVENIO ENTRE LA SOCIEDAD "VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003 S.A." Y ADIF ALTA VELOCIDAD, PARA LA DIRECCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PASO INFERIOR DE LAS CALLES PANADEROS Y LABRADORES DE VALLADOLID, CALLE ELEVADA EN PROLONGACIÓN DE LA ACERA DE RECOLETOS Y EN PARALELO CON LA AMPLIACIÓN PREVISTA DE LA ESTACIÓN Y PASO INFERIOR EN EL PASEO DEL ARCO DE LADRILLO"*.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone que *"La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante"*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *"con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta"*.

5. La sociedad requerida no respondió a la solicitud de información. En la fase de alegaciones de este procedimiento de recurso VAV pone de manifiesto diversos aspectos, comenzando por cuestionar la competencia de este Consejo para resolver la presente reclamación. A estos efectos, reconoce que es una sociedad de capital 100% público y que estaría en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG en virtud de su artículo 2.1 g). Sin embargo, a su vez, considera que VAV no forma parte de la Administración General del Estado, ni tampoco de ninguna Comunidad Autónoma o entidad local, pues ninguna de esas administraciones es titular de más del 50% de su capital social y, dado que su domicilio social está en Valladolid, a su entender, debe aplicarse la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, siendo competente la Comisión de Transparencia que regula esa ley. Añade que la falta de su integración dentro del sector público por no serle aplicable la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), podría impedir la aplicación de la normativa de transparencia, sin que se pueda considerar de forma automática a este Consejo como órgano competente para conocer de esta reclamación



y que, ante esta laguna legal, la Federación recurrente debió acudir directamente a la vía contencioso administrativa, puesto que la reclamación ante este Consejo es potestativa.

Continúa alegando que en función del reparto accionarial de VAV, el marco normativo en el que cabe encuadrar a dicha sociedad es el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (en adelante, TRLS) y, también, la LTAIBG en aplicación de su artículo 2.1 g). Pese a ello, también considera que las actas se regulan por las normas de derecho privado y en ningún caso por la LRJSP, cuya diferencia elemental radica en que la legislación mercantil obliga a hacer constar en las actas las discusiones y un resumen de los asuntos debatidos, menciones que no son obligatorias en las actas de los órganos colegiados de las administraciones públicas conforme a la LRJSP. Tras un análisis jurisprudencial sobre el contenido de las actas que pueda ser objeto de acceso a la información pública, concluye que existe un régimen específico de acceso a la información en el artículo 32.2 del Código de Comercio al contemplar una restricción general a los libros de los empresarios y que, a su juicio, desplaza la aplicación de la LTAIBG en aplicación de su Disposición Adicional Primera, apartado segundo.

Añade que es aplicable el límite del artículo 14.1 k) de la LTAIBG, pues la publicidad de las actas solicitadas afecta a la confidencialidad y al secreto que deben exigirse a las decisiones del Consejo de administración. En este sentido apunta que las actas de VAV incorporan también los análisis, debates y opiniones de los consejeros, así como las deliberaciones sobre los asuntos propuestos, afectando su publicidad a las decisiones que haya de tomar en un futuro y a datos confidenciales que no ampara la LTAIBG.

Considera también que *“Teniendo en cuenta que las actas solicitadas contienen información relativa a intereses económicos y comerciales, es evidente el perjuicio que podría causar al interés general que se dieran a conocer, en primer lugar, los planes urbanísticos y, la estrategia de comercialización de los terrenos que serán titularidad de la Sociedad (métodos de evaluación de sus costes, las cuotas previsibles de mercado, las empresas a quien pudiera interesarle su adquisición, la estrategia comercial, la estructura de costes, precios y su valor, la estrategia de ventas), pues dicho conocimiento tanto por parte de los competidores como de los posibles compradores de los terrenos podrían hacer que los precios de los mismos que se pretenden comercializar y vender, alcanzasen precios mucho menores, o que el conocimiento de los planes estratégicos de VAV como es la urbanización, comercialización y venta de terrenos pudiera distorsionar el mercado inmobiliario en esta ciudad, lo que daría al traste tanto las fuentes de financiación de la Sociedad como la devolución de los créditos que tiene que realizar por una cuantía superior a los cuatrocientos millones de euros.”* Concluye que las actas contienen información relativa a intereses económicos y comerciales, invocando de forma indirecta el límite del artículo 14.1 h) de la LTAIBG, alegando la existencia de un daño



concreto y que su impacto podría ser la falta de viabilidad de la sociedad, con la consecuente disolución y liquidación, mientras que desde el punto de vista del “test del interés público” debe prevalecer la limitación al acceso frente a la mera “curiosidad” o “interés particular” de la reclamante.

Finalmente, con carácter subsidiario a todo lo anterior, alega que debería concederse el acceso parcial, previa omisión de la información afectada por materias reservadas o a la debida protección de datos personales, conforme a lo previsto en el artículo 16 de la LTAIBG.

6. Respecto a la primera de las cuestiones planteadas sobre el régimen aplicable en materia de transparencia y, consecuentemente, la competencia de este Consejo para resolver la reclamación planteada, cabe señalar que VAV es una sociedad de capital totalmente público. Según está publicado en su propia web, y así lo expone también en sus alegaciones, *Valladolid Alta Velocidad 2003 S.A. es una sociedad anónima de capital público que se creó el 10 de enero de 2003, constituida por el Ministerio de Fomento, cuya participación se distribuye en 30% para ADIF Alta Velocidad, 7,5% para ADIF y 12,5% para Renfe Operadora, la Junta de Castilla y León (25%) y el Ayuntamiento de Valladolid (25%).*

Para que una sociedad mercantil esté incluida dentro del ámbito subjetivo de la LTAIBG, el artículo 2.1 g) únicamente exige que su capital social tenga una participación de las entidades previstas en dicho precepto superior al 50%. Debe aclararse que no por el hecho de que ninguna de las entidades ostente por sí sola más del 50% implica que VAV quede fuera del ámbito de aplicación subjetivo de la LTAIBG. Lo que exige el legislador es que el capital público sea superior a ese porcentaje, lo que concurre sin duda en este caso al tratarse de una sociedad de capital 100% público y, además, “constituida por el Ministerio de Fomento”. Siendo así, debe descartarse la aplicación de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, así como la competencia de su Comisión de Transparencia, pues los factores determinantes son el porcentaje de capital público y la administración que la ha constituido, no el lugar donde tenga el domicilio social la sociedad.

A la vista de las extensas alegaciones que efectúa VAV sobre este particular, debemos añadir que, pese a ponerlo en duda, lo cierto es que esta sociedad también reconoce expresamente quedar sujeta al régimen de la LTAIBG. De hecho, su página web contiene un portal de transparencia que cita expresamente dicha ley. Por otro lado, nada tiene que ver la inclusión o no de entidades mercantiles en el ámbito subjetivo de la LRJSP, que no tiene por objeto regular normas de transparencia, para impedir la aplicación de la LTAIBG. Por ende, VAV queda sujeta a la LTAIBG sin que pueda apreciarse la existencia de ninguna laguna legal y este Consejo resulta competente para conocer de la presente reclamación.



7. Dicho lo anterior, VAV también alega que existe un régimen específico de acceso a la información previsto en el artículo 32.2 del Código de Comercio, que contempla una restricción general a los libros de los empresarios que y, a su juicio, ese régimen desplaza la aplicación de la LTAIBG en aplicación de su Disposición Adicional Primera, apartado segundo.

Para abordar este análisis debemos partir de la doctrina jurisprudencial fijada por el Tribunal Supremo. En su Sentencia de 19 de noviembre de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:3866) y la posterior STS de 29 de diciembre de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:4501) se fijó como jurisprudencia que:

“(…) las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello 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 que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse. (...)”

La reseñada jurisprudencia ha sido perfilada y matizada con posterioridad. Así, en la STS de 18 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1127), tras recordar la doctrina sentada en las dos SSTS mencionadas, recuerda que en la STS de 8 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:842) se aclaró en qué consiste un régimen específico propio, manifestando que existe *“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”*.

El artículo 32.2 del Código de Comercio dispone *“La comunicación o reconocimiento general de los libros, correspondencia y demás documentos de los empresarios, sólo podrá decretarse, de oficio o a instancia de parte, en los casos de sucesión universal, suspensión de pagos, quiebras, liquidaciones de sociedades o entidades mercantiles, expedientes de regulación de empleo, y cuando los socios o los representantes legales de los trabajadores tengan derecho a su examen directo.”*



En aplicación de la citada doctrina jurisprudencial, no puede considerarse en modo alguno que el artículo 32.2 del Código de Comercio contenga una regulación completa que desarrolle en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. Esto es, al regular la comunicación o el reconocimiento general de todos los documentos de los empresarios, este precepto está diseñado por el legislador para regular el tráfico habitual de las entidades de derecho privado y lo cierto es que, por sí solo, este artículo no dispone de un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información como tal que pueda desplazar por completo el régimen general de acceso a la información contenido en la LTAIBG.

8. Sentado lo anterior debe analizarse si es aplicable el límite del artículo 14.1 k) de la LTAIBG invocado expresamente por VAV, al considerar que la publicidad de las actas afecta a la garantía de confidencialidad y al secreto que deben exigirse a las decisiones de su Consejo de administración.

Respecto a los límites de acceso, es necesario recordar que su interpretación debe efectuarse de forma estricta, cuando no restrictiva, como así viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, entre otras, en su Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558): «[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.»

Centrándonos ahora en la aplicación de este límite concreto, debe tenerse en consideración la jurisprudencia contenida en la STS de 19 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:704), que dispone:

“...las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (RCL 2013, 1772) de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros.”

Partiendo de esta premisa, consistente en que la existencia de este límite no permite excluir de forma automática del conocimiento público las actas de un órgano colegiado, esta misma sentencia matiza el alcance de este límite respecto al contenido intrínseco de las actas:



“Conviene empezar por aclarar que el derecho de acceso a la información, respecto del proceso de toma de decisiones de los órganos colegiados cuyas sesiones no sean públicas, está sujeto a ciertos límites, pues las opiniones y manifestaciones realizadas por sus miembros en las deliberaciones reservadas no deben tener trascendencia externa, manteniéndose en la esfera interna lo afirmado por cada uno de los vocales al tratar los diferentes puntos del orden del día, salvo, como más adelante veremos, que ellos mismos voluntariamente opten por dar publicidad a su intervención.

Esta restricción se refleja en el artículo 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (RCL 2013, 1772) de Transparencia al establecerse que el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para "[...] La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión".

En definitiva, este límite debe entenderse referido al contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna.

Este Tribunal, en STS de 17 enero de 2020 (RJ 2020, 129) (rec. 7487/2018), ha sostenido que no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, el conocimiento del voto individualizado de cada uno de sus miembros, pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros. Siendo esto así, con mayor motivo no lo son las opiniones individuales emitidas por los miembros del consejo durante la discusión y deliberación del órgano colegiado.

Esta conclusión es aplicable aun cuando la reunión ya se hubiese celebrado y el procedimiento ya hubiese finalizado, pues una decisión que permita acceder libremente a las opiniones y manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en procedimientos ya concluidos se proyectaría sobre el funcionamiento futuro de este mismo órgano en la medida en que los integrantes serían conocedores que lo manifestado en estas reuniones podría hacerse público en un futuro inmediato, coartando así su libertad en futuras discusiones o deliberaciones.”

De acuerdo con esta doctrina, sería aplicable el límite del artículo 14.1 k) de la LTAIBG para extraerse de las actas el debate previo a la toma de decisiones, pues las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta



reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna.

9. Seguidamente debe analizarse el límite del artículo 14.1 h) de la LTAIBG que también invoca VAV, aun de forma indirecta, conforme al cual el acceso a la información pública podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para “los intereses económicos y comerciales”. A estos efectos, debemos partir del [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)⁷, elaborado por este Consejo en ejercicio de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG y en el que se formulan las siguientes conclusiones:

“I. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

II. En cualquier caso, por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

III. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la “confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

IV. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios/1-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html)



a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

d) La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

V. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

VI. En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas

VII. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

a) El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).



c) Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

d) No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

f) Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.”

10. Llegados a este punto, conviene recordar que las actas solicitadas por la reclamante son las Actas del Consejo de Administración de VAV de los años 2019, 2020 y 2021, así como las actas de la comisión de seguimiento constituida con arreglo al Convenio⁸ suscrito el 14 de noviembre de 2018 entre dicha sociedad y ADIF, denominado “CONVENIO ENTRE LA SOCIEDAD “VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003 S.A.” Y ADIF ALTA VELOCIDAD, PARA LA DIRECCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PASO INFERIOR DE LAS CALLES PANADEROS Y LABRADORES DE VALLADOLID, CALLE ELEVADA EN PROLONGACIÓN DE LA ACERA DE RECOLETOS Y EN PARALELO CON LA AMPLIACIÓN PREVISTA DE LA ESTACIÓN Y PASO INFERIOR EN EL PASEO DEL ARCO DE LADRILLO”.

Respecto a las actas de la comisión de seguimiento, la Cláusula Décima del Convenio suscrito entre VAV y ADIF regula su régimen jurídico, disponiendo que “*El presente Convenio tiene carácter administrativo y estará sujeta a la normativa administrativa en vigor, siendo de aplicación, en todo lo no previsto en el mismo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público o legislación que en adelante le sustituya*”.

Por su parte, la Cláusula Séptima regula la creación de la comisión de seguimiento, que también se ajustará a lo dispuesto en la LRJSP y está formada por la apoderada de VAV, el Director de Proyectos de Adif Alta Velocidad, y un miembro de cada uno de los socios que componen VAV, es decir, Adif Alta Velocidad (1), Adif (1), Ayuntamiento de Valladolid (1), Junta de Castilla y León (1) y Renfe Operadora (1). Respecto a sus actas, esta misma cláusula dispone que “*Las copias de las actas de las reuniones de esta comisión, así como los*

⁸ https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/conveniosyencomiendas.htm?id=Convenio_RCN-FOM201900014&fcAct=2019-05-05T18:33:51.555Z&lang=es



Convenios o informes que se emiten en el desarrollo y ejecución de las funciones asignadas a la comisión, serán remitidas al Secretario del Consejo de Administración de la Sociedad”.

A la vista del Convenio, fundamentalmente de su objeto, del régimen obligacional de las partes, del destino de los recursos económicos públicos empleados y de la dirección de proyectos y ejecución de determinadas obras públicas para las tres actuaciones concretas de integración urbana del ferrocarril, no cabe duda que las funciones asignadas a la comisión tienen naturaleza pública. Además, su composición por entidades sujetas plenamente al ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG hace que la comisión de seguimiento, a su vez, quede sujeta al mismo régimen jurídico de transparencia en aplicación del artículo 2.1 i) en su condición de órgano de cooperación y, sus actas, serán objeto del mismo tratamiento en virtud de la jurisprudencia antes citada.

Sobre las actas de la comisión de seguimiento VAV no se ha pronunciado, centrando su análisis únicamente en los aspectos que constan en los antecedentes respecto a sus propias actas como sociedad mercantil.

Respecto a las suyas, VAV alega que sus actas incorporan todos los datos de forma voluntaria *“no sólo los datos obligatorios que deben contener las actas, pues se incluyen todos los análisis, reflexiones, debates, opiniones de los consejeros y deliberaciones sobre los asuntos propuestos, afectando pues su publicidad a las decisiones que la sociedad haya de tomar en el futuro y a datos confidenciales que en ningún caso ampara la LTAIBG.”* Al mismo tiempo, sostiene que según la legislación mercantil que considera de aplicación al contenido de las actas, es obligatorio hacer constar las “discusiones” (artículo 250 de la TRLSC) y un “resumen de los asuntos debatidos” (artículo 97.5 del Reglamento del Registro Mercantil). Sostiene que no procede facilitar el acceso a sus actas pues, a su juicio, su contenido se refiere a las circunstancias y operaciones que guardan una conexión directa con la actividad económica de la sociedad, siendo que su divulgación podría producir un detrimento en la competitividad, debilitando su posición de mercado.

En definitiva, VAV considera que sus actas contienen información relativa a sus propios intereses económicos y comerciales, invocando de forma indirecta el límite del artículo 14.1 h) de la LTAIBG y, también, el límite del artículo 14.1 k) de la LTAIBG porque las actas contienen opiniones, intervenciones y manifestaciones, cuyo acceso puede quebrantar la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión.

Al hilo de lo anterior, respecto a las actas de VAV, es relevante mencionar la existencia de un precedente resuelto por este Consejo en su R/0508/2017 (100-000128), que después dio lugar a la Sentencia firme nº 49/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 12, dictada bajo los autos del Procedimiento Ordinario 22/2018. Ese caso



versaba sobre una petición de acceso referida, entre otros aspectos, a las “audio actas” de VAV, efectuándose una distinción entre aquéllas y las actas:

“Para examinar la primera de las razones que esgrime la demandante para impugnar la resolución de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno hay que partir de la constatación de que las llamadas “audio actas” no son las actas del consejo de administración a que se refiere el art. 26.1 del Código de Comercio, que documentan los acuerdos sociales (los del consejo de administración en este caso) y cuyo contenido detalla el art. 97 del Reglamento del Registro Mercantil. Junto con la demanda se ha presentado copia de las actas de las sesiones del consejo de administración de la demandante de los días 25 de febrero y 27 de diciembre de 2016, lo que demuestra inequívocamente que las llamadas “audio actas” no son tales actas, sino, como la demandante alega, un material auxiliar o de apoyo para la redacción de las actas.

Es el acta, como documento en el que constan los asuntos debatidos, las intervenciones de las que se haya solicitado constancia, el contenido de los acuerdos adoptados, el número de miembros que ha votado a favor del acuerdo y, en su caso, la oposición a los acuerdos adoptados (art. 97 del Reglamento del Registro Mercantil), el documento al que puede darse relevancia desde el punto de vista de la transparencia y no al instrumento técnico –la grabación de la deliberación- del que se sirve la demandante para hacer posible o facilitar que el contenido del acta, que no tiene, obviamente, que reflejar toda la deliberación, sea fidedigno. A diferencia del fichero resultante de la grabación de las sesiones de los órganos colegiados administrativos a que se refiere el art. 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LSP), que con la certificación del secretario se convierte en parte del acta, las “audio actas” a que se refiere la resolución impugnada no tienen ese valor.”

Este Juzgado consideró las actas como documento al que puede darse relevancia desde el punto de vista de la transparencia, siendo preciso diferenciar el Plan de Viabilidad de la sociedad y las “audio actas” solicitados en el precedente citado, con las actas del consejo de administración de VAV y de la comisión de seguimiento aquí interesadas.

11. Aplicando la doctrina jurisprudencial antes citada del TS respecto al límite del artículo 14.1 k) de la LTAIBG, de forma conjunta con el criterio mantenido por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 12 sobre las actas de VAV, cabe concluir que las actas solicitadas por la reclamante, tanto de la propia VAV como de la comisión de seguimiento del Convenio suscrito el 14 de noviembre de 2018 entre dicha sociedad y ADIF, son los documentos a los que puede darse relevancia desde el punto de vista de la transparencia, siendo que la existencia de este límite no permite excluir de forma automática del



conocimiento público las actas de un órgano colegiado. Máxime cuando, en ambos casos, las actas reflejan la toma de decisiones sobre distintas actuaciones encaminadas a la integración y/o remodelación de la red arterial ferroviaria y cómo se llevan a cabo con fondos de titularidad íntegramente pública.

Ello sin perjuicio de que debe extraerse del conjunto de actas solicitadas, en caso de que lo contuvieran, el debate previo a la toma de decisiones, pues, según esta doctrina consolidada, las opiniones, intervenciones y manifestaciones efectuadas durante la deliberación debe preservarse del conocimiento público. Por tanto, debe estimarse parcialmente la reclamación en este punto, efectuándose la previa exclusión en su caso de los aspectos que pudieran contener las actas que se refieran exclusivamente al debate previo a la toma de decisiones.

Por otro lado, respecto al límite del artículo 14.1 h) de la LTAIBG, VAV alega que es *“evidente el perjuicio que podría causar al interés general que se dieran a conocer, en primer lugar, los planes urbanísticos”*, siendo que, según se desprende de las normas urbanísticas aplicables y de la jurisprudencia más que consolidada al respecto, todos los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico tienen un carácter incondicionalmente normativo, resultando aplicable el principio constitucional de publicidad de las normas, de modo que la plena validez y posterior eficacia de los planes urbanísticos no se adquiere hasta su completa publicación en el boletín oficial correspondiente. Por tanto, conocer a través de las actas la vertiente relativa al desarrollo urbanístico que pueda promover o gestionar VAV, no puede constituir el perjuicio alegado.

También alega que ese perjuicio se generaría *“en la estrategia de comercialización de los terrenos que serán titularidad de la sociedad”*, suponiendo que su conocimiento por parte de los competidores como de los posibles compradores de los terrenos haría rebajar su precio y generaría un perjuicio tanto a las fuentes de financiación de la sociedad, como a la devolución de créditos que tiene que efectuar VAV por cuantía superior a 400 millones de euros. A la vista de estas manifestaciones cabe concluir que el perjuicio que se alega no ha resultado acreditado, pues toda la actividad de VAV trae causa directa del Convenio⁹ de 20 de noviembre de 2017 suscrito para el desarrollo de las obras públicas derivadas de la transformación de la red arterial ferroviaria de Valladolid, en el que se plasman los acuerdos y condiciones para el logro de la integración permeable ferrocarril-ciudad. Para la consecución de los objetivos del convenio, que es público y es la razón de ser de la constitución de la sociedad, ésta deberá adoptar los oportunos acuerdos encaminados a satisfacer las necesidades públicas que le han sido encomendadas. Proporcionar las actas de una sociedad

⁹<https://valladolidaltavelocidad.es/download/convenio-de-valladolid-alta-velocidad-2003-s-a-de-20-de-noviembre-de-2017-3/>



mercantil de titularidad íntegramente pública, que maneja elevadas cantidades de fondos públicos en licitaciones, en la ejecución de proyectos y obras, incluida la enajenación de terrenos para llevar a cabo sus actuaciones públicas en la red ferroviaria, hace prevalecer el interés público que justifica el acceso a la información.

En definitiva, cumplir con lo solicitado no permite constatar que se derive ni un perjuicio para la recurrente ni una ventaja competitiva para otros operadores del mercado, que VAV tampoco identifica, ni menos aún respecto a las funciones públicas que la sociedad presta. A juicio de este Consejo, el conocimiento de la documentación solicitada no compromete ninguno de los intereses alegados y que son objeto de protección por los límites en los que se argumenta la denegación de la información.

Igualmente, debe recordarse que en casos similares relativos al acceso a contenidos de actas, este Consejo ha venido sosteniendo reiteradamente que *“debe tenerse en cuenta que el conocimiento de los asuntos a tratar, unido a los acuerdos finalmente alcanzados, entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso a la información como eje de toda acción política”*.

Teniendo en cuenta que la aplicación de los límites debe efectuarse con carácter restrictivo y, además, debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección, así como atender a las circunstancias concretas de cada caso, a juicio de este Consejo no se considera de aplicación el límite objeto de este análisis, pues no se ha demostrado que el daño alegado sea indubitado y concreto, sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

Por cuanto antecede, la presente reclamación debe ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por la FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES VECINALES Y DE CONSUMIDORES DE VALLADOLID ANTONIO MACHADO.

SEGUNDO: INSTAR a la SOCIEDAD MERCANTIL VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A. / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información, en los términos expuestos en el fundamento jurídico nº 11 de esta resolución:



- *Las actas del Consejo de Administración de la Sociedad de los años 2019, 2020 y 2021, así como las actas de la comisión de seguimiento constituida con arreglo al siguiente CONVENIO ENTRE LA SOCIEDAD "VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003 S.A." Y ADIF ALTA VELOCIDAD, PARA LA DIRECCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PASO INFERIOR DE LAS CALLES PANADEROS Y LABRADORES DE VALLADOLID, CALLE ELEVADA EN PROLONGACIÓN DE LA ACERA DE RECOLETOS Y EN PARALELO CON LA AMPLIACIÓN PREVISTA DE LA ESTACIÓN Y PASO INFERIOR EN EL PASEO DEL ARCO DE LADRILLO.*

TERCERO: INSTAR a la SOCIEDAD MERCANTIL VALLADOLID ALTA VELOCIDAD 2003, S.A/ 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 a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1¹⁰](#), 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 octubre¹¹](#), 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-Administrativa¹²](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

