



Resolución 756/2021

S/REF: 001-057576

N/REF: R/0756/2021; 100-005750

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/ADIF

Información solicitada: Actas, documentación, contratos y otras actuaciones, en relación con la línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero-Burgos

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 3 de junio de 2021 al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG) la siguiente información:

Todas las cuestiones van dirigidas al respecto de la línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero Burgos, catalogado con el número 102 y con denominación Bifurcación Aranda a Madrid Chamartín-Clara Campoamor.

1. Informes correspondientes realizados en los últimos 6 años (2021, 2020, 2019, 2018, 2017 y 2016) de estado de túneles, trincheras, puentes, viaductos, pontones, pasos superiores, pasos inferiores, superestructura de vía y plataforma de vía; correspondientes a las inspecciones oportunas realizadas.

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

2. Estimación de costes a día de hoy de reapertura al tráfico comercial en la actualidad del tramo MANZANARES-SOTO DEL REAL a ARANDA DE DUERO MONTECILLO.

Desglosar por: a) limpieza, desbroce, etc., b) túneles , c) trincheras , d) pasos superiores e inferiores, pontones, puentes y viaductos , e) reparación de superestructura y vía a estándares originales , f) plataforma de vía , g) apartaderos , h) instalaciones de seguridad, señalización, control y telecomunicaciones, i) desglose de otros conceptos que ustedes consideren necesarios.

Con respecto al apartado h) considerar costes con apertura con Bloqueo Telefónico y otra opción con apertura comercial con BAU-CTC o BLAU-CTC.

3. Igual que la pregunta 2 pero apertura al tráfico comercial en estándares óptimos- correctos solamente del tramo MANZANARES-SOTO DEL REAL a ROBREGORDO-SOMOSIERRA. Costes a fecha de hoy tanto con Bloqueo Telefónico como con BAU-CTC o BLAU-CTC.

4. Actas o documentos correspondientes de los últimos 11 años (2010 a 2021 ambos inclusive) de actuaciones de control de vegetación, limpieza o desbroce en el tramo MANZANARES-SOTO DEL REAL a ARANDA DE DUERO MONTECILLO. Información correspondiente al punto kilométrico de inicio y finalización de la actuación, tipo de actuación detallada, costo económico desglosado por actuación, empresa ejecutora o contrata o plan de control de vegetación, fecha de realización con días, mes y año (de cada uno de los años), etc. Adjuntar contratos o documento de la contrata en el que conste.

2. El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), tras solicitar el de 2 de julio ampliación de plazo para resolver en aplicación del artículo 20.1 de la LTAIBG, mediante resolución de 4 de agosto de 2021 contestó al solicitante lo siguiente:

Cuestión 1: Desde Adif, se estima que, en aplicación del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, la petición se inadmite a trámite por referirse "a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración."

No es posible facilitarla al estar implicadas distintas dependencias y centros de trabajo, en los que el tratamiento de la información referida a las inspecciones responde a distintos formatos difíciles de homogeneizar, así como de tratar con carácter previo a su divulgación, entre otras cuestiones, por ejemplo, por la necesidad de anonimizar los datos personales.

Además, debido al volumen de información solicitada, que comprende un amplio periodo temporal, no sería posible reunir toda la información solicitada sin dedicar a dicha elaboración

un nivel de recursos, tanto humanos como técnicos, que supondría la paralización del funcionamiento y actividad normal de la Entidad.

Cuestión 2: Concorre la circunstancia de inadmisión del artículo 18.1 apartado b) de la Ley 19/2013, habida cuenta que se trata de actos meramente preparatorios y que, en ningún caso, están introducidos en un expediente administrativo. No contienen ningún dato definitivo y están sujetas a cambios y modificaciones.

Cuestión 3: Concorre la circunstancia de inadmisión del artículo 18.1 apartado b) de la Ley 19/2013, habida cuenta que se trata de actos meramente preparatorios y que, en ningún caso, están introducidos en un expediente administrativo. No contienen ningún dato definitivo y están sujetas a cambios y modificaciones.

Cuestión 4: Los contratos con que se ha realizado el tratamiento de vegetación en los años referenciados son los siguientes:

- *3.7/4100.1013/1-00000- TRABAJOS EN MATERIA DE PREVENCION DE INCENDIOS EN LAS LINEAS CONVENCIONALES DE LA RED FERROVIARIA DE INTERES GENERAL. PERIODO 2008-2010. Contrato en vigor desde el 01/04/2008 hasta el 01/04/2012.*
- *2.11/28520.1108 - CONTRATO MARCO PARA TRABAJOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS EN LA RED CONVENCIONAL PERÍODO 2012- 2013 LICITADO EN 6 LOTES: LOTE 5.- DIRECCIÓN DE OPERACIONES E INGENIERÍA CENTRO. Contrato adjudicado a UTE SEANTO – SEFOSA, en vigor de 16/03/2012 a 31/01/2015*
- *2.11/28520.1105 - CONTRATO MARCO PARA TRABAJOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS EN LA RED CONVENCIONAL PERÍODO 2012- 2013 LICITADO EN 6 LOTES: LOTE 2.- DIRECCIÓN DE OPERACIONES E INGENIERÍA NORTE. Contrato adjudicado a UTE COMSA Y MATINSA, en vigor de 16/03/2012 a 31/01/2015.*
- *2.14/28520.0148 - ACUERDO MARCO TRABAJOS EN MATERIA DE CONTROL DE LA VEGETACIÓN EN MÁRGENES E INSTALACIONES DE RED CONVENCIONAL DE ANCHO IBÉRICO Y MÉTRICO. LOTE 5 SUBDIRECCIÓN [OBJ] [OBJ] [OBJ] DE OPERACIONES CENTRO. Contrato adjudicado a SEANTO SL Y VIAS Y CONSTRUCCIONES SA UTE, en vigor del 03/01/2015 al 03/01/2017.*
- *2.14/28520.0145 - ACUERDO MARCO TRABAJOS EN MATERIA DE CONTROL DE LA VEGETACIÓN EN MÁRGENES E INSTALACIONES DE RED CONVENCIONAL DE ANCHO IBÉRICO Y MÉTRICO. LOTE 2 SUBDIRECCIÓN DE OPERACIONES NORTE. Contrato adjudicado a UTE MARGENES NORTE, en vigor del 03/01/2015 al 03/01/2017.*

- 2.16/28520.0055 - CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA REALIZACIÓN DE TRABAJOS EN MATERIA DE CONTROL DE LA VEGETACIÓN EN PLATAFORMA DE RED CONVENCIONAL DE ANCHO IBÉRICO Y MÉTRICO (7 LOTES). LOTE 1: SUBDIRECCIÓN DE OPERACIONES CENTRO. Contrato adjudicado a CONTROL INTEGRAL DE LA VEGETACIÓN, S.A. (COINVE), en vigor del 24/10/2016 al 31/12/2017.
- 2.16/28520.0060 - CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA REALIZACIÓN DE TRABAJOS EN MATERIA DE CONTROL DE LA VEGETACIÓN EN PLATAFORMA DE RED CONVENCIONAL DE ANCHO IBÉRICO Y MÉTRICO (7 LOTES). LOTE 1: SUBDIRECCIÓN DE OPERACIONES CENTRO. Contrato adjudicado a APLINHER, S.L., en vigor del 24/10/2016 al 31/12/2017.
- 2.16/28520.0116- ACUERDO MARCO PARA TRABAJOS EN MATERIA DE CONTROL DE LA VEGETACIÓN EN MARGENES E INSTALACIONES DE RED CONVENCIONAL (6 LOTES). LOTE 1 SUBDIRECCION DE OPERACIONES CENTRO. Contrato adjudicado a SEANTO S.L., en vigor del 01/02/2017 al 01/02/2019.
- 2.16/28520.0121- ACUERDO MARCO PARA TRABAJOS EN MATERIA DE CONTROL DE LA VEGETACIÓN EN MARGENES E INSTALACIONES DE RED CONVENCIONAL (6 LOTES). LOTE 6 SUBDIRECCION DE OPERACIONES NORTE. Contrato adjudicado a UTE MARGENES NORTE 2016, en vigor del 01/02/2017 al 01/02/2019.
- 4.17/28507.0130 - MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA Y VÍA DE RED CONVENCIONAL DE ADIF (MIV). SIETE (7) LOTES. LOTE 1 - SUBDIRECCION CENTRO. Contrato en vigor, iniciado el 01/12/2017. Adjudicado a UTE MIV CENTRO.
- 4.17/28507.0134 - MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA Y VÍA DE RED CONVENCIONAL DE ADIF (MIV). SIETE (7) LOTES. LOTE 3 - SUBDIRECCION NORTE. Contrato en vigor, iniciado el 01/12/2017. Adjudicado a UTE MIV LOTE NORTE. [OBJ]

Se adjuntan los contratos como "ANEXO I 001-057576 Contratos".

Desde Adif, se estima que, en aplicación del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, la petición se inadmite a trámite por referirse "a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración."

No es posible facilitarla al estar implicadas distintas dependencias y centros de trabajo, en los que el tratamiento de la información referida a las inspecciones responde a distintos formatos difíciles de homogeneizar, así como de tratar con carácter previo a su divulgación, entre otras cuestiones, por ejemplo, por la necesidad de anonimizar los datos personales. Parte de la documentación está archivada en formatos digitales donde se debe realizar la extracción de la

misma actuación a actuación, no habiendo procedimiento automatizado para la extracción de la misma y otra parte de la documentación está archivada en papel. Además, en parte de los años solicitados, Adif no tenía obligación, ni legal ni por procedimiento interno, de conservar la documentación durante el periodo necesario para disponer actualmente de la misma.

Además, debido al volumen de información solicitada, que comprende un amplio periodo temporal, no sería posible reunir toda la información solicitada sin dedicar a dicha elaboración un nivel de recursos, tanto humanos como técnicos, que supondría la paralización del funcionamiento y actividad normal de la Entidad.”

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 3 de septiembre de 2021, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

Al respecto de la pregunta 1, la evasiva otorgada no tiene ningún fundamento, pues son informes que poseen informatizados e incluso facilitaron al Defensor del Pueblo en su momento, indicando el estado, etc. de las distintas estructuras elaborados por la Subdirección de Operaciones Centro, siendo algunos de ellos elaborados sin rúbrica final inclusive, por lo que no habría que anonimizar nada. Es una información de gran interés público. Son elaborados “ex profeso”, para resumir la situación.

En caso de existir, el número de informes será inferior a 10, incluso inferior a 5, por lo que el volumen de la documentación alegado no es cierto.

No hay muchas dependencias implicadas, tan solo la jefatura de mantenimiento MADRID NORTE y la de BURGOS, si bien este tipo de documentación de informes sobre el estado la elaboran las Subdirecciones de Operaciones Centro y Norte, como extracto y resumen teniendo conocimiento del estado de la línea.

No es preciso reelaborar nada, tan solo se solicita los informes que se han facilitado en otras ocasiones a otros organismos que obran en el expediente al respecto de esta línea férrea donde se indica el estado de las distintas estructuras y costes de reparación en su caso.

Al respecto de las preguntas 2 y 3, al respecto de los costes de apertura de la línea desglosados (en la pregunta 2 hasta Aranda de Duero y en la 3 hasta Robregordo-Somosierra): tengo constancia de la existencia de documentación al respecto donde se detalla por cada estructura dañada, los costes en ambos tramos, elaborada en años anteriores y posteriormente. Es información pública y de interés público y que ha sido publicada en multitud de prensa hace unos años, indicando estimaciones de costes de reparación de los apartados indicados en las preguntas.

No estoy conforme con el 18.1 apartado b) que se alega pues son documentos datados, elaborados y maquetados, por parte de la Subdirección de Operaciones Centro de ADIF y Presidencia en los que se indican los costes aproximados según desglose y estado de las distintas partes de infraestructura, superestructura, etc. y las distintas alternativas de apertura más o menos completas de la línea (según el sistema de control de seguridad utilizado y los apartaderos que se establecieran).

No son “actos meramente preparatorios” sino informes formales con logros a partir de los cuales se toman decisiones como ABRIR o NO la línea al tráfico comercial o reparar o no distintas estructuras.

Recordar que es una línea perteneciente a la Red Ferroviaria de Interés General del Estado (RFIG) en su totalidad (inclusive el tramo con tráfico comercial suspendido), no cerrada por Consejo de Ministros, según Declaración de Red de ADIF 2021.

Al respecto de la pregunta 4, no se responde a las preguntas indicadas, proporcionando ADIF por su parte TAN SOLO los contratos marco de CONTROL DE VEGETACIÓN Y DE INCENDIOS de las zonas de la red Centro y Norte, algo genérico, sin aportar nada al respecto de la línea, si se incluyó o no y si se ejecutó o no.

-Viendo la información en prensa anteriormente suministrada, las actuaciones de control de vegetación han sido muy escasas, cercanas a nulas, como se puede ver en las fotografías aportadas, con árboles creciendo en medio de la vía, en la zona norte de Madrid parece un bosque la vía en los apeaderos; de todo lo cual se infiere que a pesar de estar la línea dentro de las zonas Centro y Norte, y dentro de los contratos, NO se ha efectuado el paso del tren herbicida ni labores de control de vegetación (o en todo caso han sido muy muy puntuales) en el tramo Manzanares-Soto el Real a Aranda de Duero-Montecillo de la línea férrea. Es por ello que se pregunta.

-Es por ello que se realizaba la pregunta de qué tipo de labores (y su coste) se habían efectuado, pues a simple vista presencial y por testimonios o vídeos presentes en internet no ha existido ningún tipo; hecho que se acredita con la presencia de puertas metálicas soldadas a vía que se han instalado de forma transversal, impidiendo por tanto que pueda pasar ningún tren herbicida, así como gruesos árboles en medio de la vía, que no crecen en 1 o 2 años.

-La alegación “Adif no tenía obligación, ni legal ni por procedimiento interno, de conservar la documentación durante el periodo necesario para disponer actualmente de la misma” resulta curiosa, máxime cuando en informes sacados a relucir por prensa se indicaba por parte de

ADIF que estaba todo lleno de vegetación y ni siquiera se habían efectuado labores de desbroce (no lo digo yo, viene en prensa, tan solo lo expongo).

-La inadmisión por reelaboración no tiene sentido, si ha habido intervenciones de CONTROL DE VEGETACIÓN, existirán las actas, o listado de las mismas, pues es dinero sujeto a fiscalización pública, y en caso contrario no existirán. Si no existen, se indica y no hay que reelaborar nada.

-No hay muchas dependencias implicadas, tan solo la jefatura de mantenimiento MADRID NORTE y la de BURGOS. En este caso el control de vegetación se efectúa por contratos externos globales de la red como los aportados, de los que no se ha indicado lo que ha abarcado en esta línea, o si en su caso no se ha intervenido, o han sido tramos de pocos metros, a la vista de la apariencia de bosque en la vía en la Sierra Norte de Madrid.

-Que en la era de la informática esta documentación se encuentra escaneada y clasificada por líneas por la Dirección de Mantenimiento (esta línea en denominación de ADIF es la 102), o en su caso proceder a su escaneo sería una labor sencilla automatizada al haber sido las actuaciones pocas y testimoniales según se aprecia al visitar estaciones o leer prensa; y donde prevalece el interés público sin ser precisa la anonimización reiterativa que indican, pues solo se solicita si se ha efectuado el desbroce o tren herbicida en los años indicados y en qué tramos. Ahí no hay ninguna anonimización precisa.

-Los recursos de los que hablan para la “gran cantidad de documentación” no serían los citados, sino escasos, dado el bajo volumen de documentación, testimonial en todo caso, en caso de haber existido CONTROL DE VEGETACIÓN, a la vista de la conocida situación de la línea en prensa, como “vía fantasma abandonada” y a pie de cualquier estación de la misma... Desde mi punto de vista no puede haber tal volumen de documentación cuando en afirmaciones a prensa se indica que no se han hecho actuaciones de limpieza y desbroce y cuando en cualquier vídeo o noticia se puede apreciar de forma flagrante que no ha habido desbroces en la mayoría del tramo desde hace varios años.

-El periodo temporal es tan amplio porque se preguntaba si, en alguno de los años, al menos, se efectuó alguna labor de tren herbicida o desbroce del tramo completo, pues a la vista parece que no.

4. Con fecha 6 de septiembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 28 de septiembre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

Los argumentos utilizados en su reclamación no desvirtúan en modo alguno el contenido de la resolución recurrida, de tal manera que reiteramos toda la argumentación que contiene.

Con respecto a los puntos 1 y 4 de su reclamación en la que indica no estar de acuerdo con la aplicación de la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1. c) de la LTAIBG, debe indicarse que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (...).

Pues bien, en la información reclamada por el solicitante, se piden los informes del estado de las infraestructuras, así como actuaciones de control de vegetación, limpieza o desbroce, realizadas entre 2010 y 2021, ambos inclusive.

Al contrario de lo que indica el solicitante en su reclamación, Sí es necesaria esta acción de reelaboración. (...)

Con respecto a los puntos 2 y 3, en las que el reclamante indica no estar conforme con la aplicación de la causa de inadmisión recogida en el 18.1 apartado b) de la LTAIBG, debe tenerse en consideración el Criterio Interpretativo CI/006/20157, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia (...)

Pues bien, en el presente caso la información que solicita el reclamante son meras estimaciones, datos preliminares estando sujetos los mismos a cambios y modificaciones y que en ningún caso pueden considerarse como definitivos. Adif no dispone de una valoración completa y fidedigna a día de hoy. A este respecto, cabe recordar que en los últimos años se han producido importantes variaciones normativas en el ferrocarril que suponen que no sea válida cualquier valoración preliminar que se haya podido hacer. Por ejemplo, la apertura con bloqueo telefónico no sería posible, toda vez que Disposición transitoria única del RD 1011/2017, de 1 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 664/2015, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Ferroviaria, obliga a suprimir este tipo de bloqueos de la Red Ferroviaria de Interés General.

Por último, nos gustaría poner de manifiesto, que presentó en el mismo día cuatro solicitudes ante el Portal de Transparencia, todas ellas relacionadas con la misma línea ferroviaria, en las cuales requería una exhaustiva información y documentación acerca del estado, actuaciones de mantenimiento preventivo y de corrección de cada una de las infraestructuras de la misma, así como actuaciones de inversión no solo pasadas (últimos 11 años) sino a futuro. (...)

En el presente caso analizado, la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando apariencia de buen derecho con la misma por apoyarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de

replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública elaborada con un ingente trabajo previo realizado por terceros mediante el uso de herramientas ajenas.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG²](#) y del [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información Pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". A la vez, 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 por la ley, 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 diversa información relacionada con "la

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero Burgos, catalogado con el número 102 y con denominación Bifurcación Aranda a Madrid Chamartín-Clara Campoamor”.

La Administración concede el acceso parcial, entregando múltiples contratos y alegando que en el caso los ordinales 2 y 3 resulta de aplicación la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) LTAIBG, mientras en para el ordinal 4 concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

De acuerdo con ello, en primer lugar se examinará conjuntamente la reclamación con relación a los ordinales 2 y 3 y, en segundo lugar, la relativa al ordinal 4.

No obstante, con carácter preliminar debemos advertir que en el ordinal 1 solicita el reclamante es *“copia de los informes correspondientes realizados en los últimos 6 años (2021, 2020, 2019, 2018, 2017 y 2016) de estado de túneles, trincheras, puentes, viaductos, pontones, pasos superiores, pasos inferiores, superestructura de vía y plataforma de vía, correspondientes a las inspecciones oportunas realizadas”*.

Esta petición coincide con la primera petición realizada también por el mismo reclamante frente a ADIF en el procedimiento R/0752/2021, por lo que en este momento debemos mantener el criterio sostenido en la misma, que se reproduce a continuación: *“(…) 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.*

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 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”.

En el mismo sentido, la Sentencia dictada en el recurso 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.”

No existiendo los informes de inspección a los que se pretende acceder, tal y como afirma ADIF –y este Consejo no tiene motivos para ponerlo en duda-, en ausencia de información no hay objeto sobre el que proyectar el derecho, procediendo desestimar la reclamación presentada en este punto concreto”.

4. En lo que respecta a la conformidad con la LTAIBG de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG que ha invocado ADIF en la resolución recurrida con relación a las cuestiones planteadas en los ordinales 2 y 3 de la solicitud, es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”, y que desde su preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquellos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que “Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.”

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que la razón determinante de su aplicación es “la condición auxiliar o de apoyo de la información”, y no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada en el precepto (“notas, borradores, opiniones,

resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”) un mero elenco de ejemplos que no implica que los así rotulados resulten siempre concernidos ello. Tomando como base esta premisa, se indica que se podrá inadmitir una solicitud de información en virtud de la causa que nos ocupa cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias”:

- 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.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde, sino su verdadera naturaleza la que determina la correcta aplicación de la causa de inadmisión resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

En definitiva, como manifiesta la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017:

“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de

“información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

A juicio de este Consejo, a pesar de que la información sobre los costes puede ser considerada relevante para la formación de la voluntad del órgano administrativo, que es una de las finalidades que persigue la LTAIBG, lo cierto es que ADIF alega que no dispone de una valoración completa y fidedigna a día de hoy, motivo por el que debemos entender que solamente posee una valoración de costes preliminar, no definitiva, lo que la convierte en información auxiliar o de apoyo.

La misma conclusión denegatoria se debe alcanzar respecto a la pretensión del reclamante de conocer *“la estimación de costes a día de hoy de reapertura al tráfico comercial en la actualidad del tramo MANZANARES-SOTO DEL REAL a ROBREGORDO-SOMOSIERRA. Desglosar por: a) limpieza, desbroce, etc, b) túneles, c) trincheras, d) pasos superiores e inferiores, pontones, puentes y viaductos, e) reparación de superestructura y vía a estándares originales, f) plataforma de vía, g) apartaderos, h) instalaciones de seguridad, señalización, control y telecomunicaciones, i) desglose de otros conceptos que ustedes consideren necesarios. Con respecto al apartado h) considerar costes con apertura con Bloqueo Telefónico y otra opción con apertura comercial con BAU-CTC o BLAU-CTC”*.

Por ello, la reclamación debe ser desestimada en estos dos apartados.

5. Por lo que respecta al ordinal 4 de la solicitud, ADIF entrega 10 contratos en virtud de los que se ha realizado el tratamiento de vegetación en los años referenciados, añadiendo que, con relación a la restante información, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG por los motivos que han quedado reflejados en los antecedentes.

Al examinar si en este caso concurre la citada causa de inadmisión es preciso tener presente que nuestros Tribunales de Justicia han tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance, sentando una muy estricta doctrina jurisprudencial al respecto.

En este sentido, al igual que hemos hecho en el anterior Fundamento Jurídico debemos comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional respecto del artículo 18.1.c):

"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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información"

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES:TS:2020:810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre

Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Aplicando esta doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, resulta obligado concluir que sí se dan los presupuestos necesarios para considerar aplicable la causa de inadmisión invocada, dado que los datos solicitados tienen un carácter complejo, la información se halla dispersa y diseminada en poder de varios órganos y está almacenada en diferentes soportes físicos e informáticos. Asimismo, como alega ADIF, parte de la información no está en su poder, lo cual impediría atender la solicitud por falta del objeto del derecho de acceso.

En conclusión, la reclamación presentada debe ser desestimada en su totalidad.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS-ADIF, de fecha 4 de agosto de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>