



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00085234

N/REF: 165/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Datos de puntualidad de red de trenes de cercanía.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0665 Fecha: 17/06/2024

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de diciembre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, 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:

«Información de puntualidad de la Red de Cercanías Málaga, líneas C1 y C2. Método de cálculo. Frecuencia de cálculo. Información de puntualidad del año 2023 por meses y línea, así como el total por año 2023 y línea».

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



2. EL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE remitió la solicitud al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), organismo que dictó resolución de 31 de enero de 2024 con el siguiente contenido:

« (...) De acuerdo con la letra d) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando estén dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información, así lo anterior y dado que el solicitante refiere expresamente en su solicitud su interés por las operaciones de Renfe operadora de cercanías en Málaga, no disponiendo esta entidad de información al respecto de la nomenclatura o clasificación específica de puntualidad dada por Renfe u otros operadores ferroviarios en sus operaciones de líneas de cercanías.

En cuanto al resto de información solicitada que pudiera corresponder a Adif en el concepto de puntualidad o husos horarios que esta entidad maneja al respecto de surcos ferroviarios, métodos de cálculo y frecuencias de cálculo para estos husos concretos, 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 la puntualidad en los surcos ferroviarios 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 desagregar los datos referentes a las concretas líneas solicitadas de cercanías. Además, al estar los datos de usos horarios reales conformados dentro de otros alcances de media y larga distancia o mercancías para el concreto nudo de la red ferroviaria de Málaga con otros tráficos y diferentes operadores, lo que incluyen múltiples conceptos, siendo necesario reelaborar los datos de los mismos, tanto de tipo de tráfico como de operadores, de cara a desglosar lo correspondiente a los reales husos horarios en surco de explotación a cada tipo de línea.

Además, debido al volumen de información solicitada, que comprende un periodo temporal de un año, 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 para realizar un informe ad hoc para la presente solicitud.

Por tanto, como se puede apreciar, para poder facilitar la información solicitada se exigiría realizar un tratamiento previo, consistente en recabar y depurar



información de diferentes ficheros de miles de registros e introducir el correspondiente proceso de desagregación para las líneas y husos de surcos ferroviarios de cercanías solicitados. Por tanto, implicaría 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”, en los términos empleados por la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) y el CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En segundo lugar, se recurre también a la inadmisión por aplicación del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 que señala expresamente que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley. (...)

En el caso que nos ocupa la solicitud tendría un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Así, concurre el carácter de abusiva. Como se ha indicado anteriormente, facilitar esta información requeriría un ímprobo esfuerzo sobre un fichero de miles de registros de husos de surco desagregando los solicitados por parte de una unidad reducida, lo que llevaría a una dedicación incompatible con la atención justa y equitativa del trabajo.

Adicionalmente, la finalidad de la solicitud no está justificada con la finalidad de la ley.

En efecto, la información solicitada alude a la puntualidad de los operadores de cercanías, pero no a la Entidad y a la manera en la que esta actúa, por lo que, en dicha petición, subyace un interés puramente privado, que nada tiene que ver con el objeto y fin de transparencia que promulga la ley.

Esta interpretación ha sido respaldada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo en múltiples ocasiones, como en la reciente sentencia 80/2023 de 5 de mayo de 2023 (procedimiento ordinario 59/2022). (...)».

3. Mediante escrito registrado el 31 de enero de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el



Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«Solicité datos de puntualidad de Renfe Cercanías Málaga y el Ministerio de Transportes hizo la solicitud a ADIF. ADIF dice que no tiene datos y que los que tiene no me los va a facilitar».

4. Con fecha 1 de febrero de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 28 de febrero de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito de ADIF en el que se señala:

« (...) no muestra disconformidad respecto a las causas concretas de inadmisión invocadas en contra de la resolución a su solicitud previa y reclamación ante este Órgano, tampoco muestra disconformidad a las motivaciones y fundamentos de derechos alegados en resolución, salvo consideraciones subjetivas en las que no se va a ahondar. De manera que la reclamación realizada no desvirtúa ninguno de los argumentos, ni motivaciones expuestas, a mayores, ninguno de ellos es rebatido de forma objetiva, en la resolución recurrida, en consecuencia, se reitera y se ratifica todo su contenido junto con los mecanismos jurídicos y los argumentos que los sostenían. (...)

Claramente lo señalado por (...) en su reclamación no es consistente con su solicitud inicial. En la misma se solicitó expresamente "Información de puntualidad de la Red de Cercanías Málaga, líneas C1 y C2...", y en ningún momento se hizo petición relativa a "datos de puntualidad de Renfe Cercanías Málaga". (...)

5. El 1 de marzo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el mismo día en el que señala:

« (...) Mi reclamación ante el CTBG es porque ante mi solicitud al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (cuya imagen incluyo en este documento) no se me ha facilitado la información. Que la haya derivado a quien no tiene la información no es mi problema ni del CTBG. Es el Ministerio de Transportes quien debe responder consultando a quien corresponda. (...)

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



No estoy de acuerdo con estas afirmaciones sobre que haya alterado los términos de la solicitud. Entiendo que es exactamente lo mismo. La red de Cercanías Málaga, líneas C1 y C2 es de Renfe. Renfe Tiene dos líneas en Málaga la C1 Málaga – Fuengirola y la C2 Málaga – Álora. No he hecho ningún cambio en la petición, otra cosa es que se haya mal interpretado intencionadamente al redirigirlo a ADIF. (...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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>



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 la información sobre la puntualidad de los trenes de la Red de Cercanías de Málaga en el año 2023, desagregado por meses y líneas (de las dos existentes), así como el total por línea, y el método y la frecuencia de cálculo.

El ministerio requerido trasladó la solicitud a ADIF que dictó resolución en la que se acuerda su inadmisión, por una lado, por tratarse de información que, en parte, no obra en su poder [artículo 18.1.d) LTAIBG], y, por otro lado, por ser necesaria una acción previa de reelaboración [artículo 18.1.c) LTAIBG] y tratarse de una solicitud abusiva [artículo 18.1.e) LTAIBG]. En fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación señala, además, que el escrito no es congruente con el contenido de la solicitud inicial.

4. Como cuestión previa debe descartarse que la presente reclamación haya modificado el objeto de la solicitud inicial, como pretende ADIF en sus alegaciones.

En este sentido, conviene recordar que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación del artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso (si no es para acotar su objeto) debiendo, por tanto, este Consejo circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.

Sin embargo, en el presente caso, no se aprecia esa modificación alguna (más allá del uso de términos diferentes) por cuanto la solicitud inicial versaba sobre *«información de puntualidad en la Red de Cercanías de Málaga»*, y la reclamación sobre *«datos de puntualidad de Renfe Cercanías Málaga»*.

5. Sentado lo anterior, conviene recordar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.d) LTAIBG, cabe inadmitir aquellas solicitudes de información dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca al competente —debiendo, entonces, con arreglo al segundo apartado del precepto *«indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud»*—.

ADIF invoca esta previsión respecto de la parte de la información referida a la puntualidad de los operadores en las líneas de cercanías, que estaría en poder de *«Renfe operadora de cercanías en Málaga»*. No puede desconocerse, sin embargo, que la solicitud inicial se dirigió al departamento ministerial (al que se vinculan tanto



ADIF como RENFE CERCANÍAS) por lo que, si la información obra en poder de varios organismos del mismo ministerio requerido, éste debería haber trasladado la solicitud a todos ellos a fin de que cada uno de ellos resolviese sobre el acceso a la parte de la información que obrara en su poder, sin que sea de recibo invocar esta causa de inadmisión cuya premisa, además, es que se desconozca el órgano que disponga de la información solicitada (lo que, obviamente, no ocurre en este caso).

En consecuencia, debe descartarse la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.d) LTAIBG, por lo que la reclamación debe estimarse en este punto y respecto a esta parte de la información referida a la puntualidad de los trenes de cercanías de Málaga en el año 2023 (en total por línea, y por meses y líneas)

6. Por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG que invoca ADIF respecto de la parte de la información que *pudiera obrar en su poder*, conviene recordar que, tal como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), «(...) *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 (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

A su vez, en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, remarcándose que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022



(ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*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 (...)*».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

7. La aplicación a este caso de la doctrina y la jurisprudencia antes referidas conduce a la estimación de la reclamación, pues no se ha justificado de forma suficiente la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, sin que resulte bastante la circunstancia de que se requiera realizar un «*tratamiento previo, consistente en recabar y depurar información de diferentes ficheros de miles de registros e introducir el correspondiente proceso de desagregación para las líneas y husos de surcos ferroviarios*». Esta cuestión no ha sido suficientemente justificada en el expediente, señalando simplemente que, para ello, se encontrarían implicadas distintas dependencias o centros de trabajo, lo cual es difícil de entender, teniendo en cuenta la concreción de la información, referida exclusivamente a la puntualidad de los trenes de la red de cercanías de Málaga. También es ciertamente difícil de asumir que dicha información se encuentre en distintos formatos difíciles de homogeneizar, extremo sobre el que no se ha dado explicación alguna, más allá de la mera afirmación.

Tampoco puede aceptarse que el volumen de información solicitada pudiera comprometer un nivel de recursos, tanto humanos como técnicos, que supondría la paralización del funcionamiento y actividad normal de la entidad. Debe recordarse que, para el caso de las informaciones voluminosas, puede acudir a la posibilidad de ampliar el plazo de resolución de la solicitud que prevé el artículo 20.1 LTAIBG, habiéndose solicitado información de un único año para dos líneas de cercanías.



En resumen, no se aprecia el carácter complejo de la solicitud, ni que la extracción de la información implique un esfuerzo desproporcionado. Tampoco que se trate de información diseminada en diversos órganos o en distintas fuentes de información.

En este sentido, no debe olvidarse que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información (artículos 12 y 13 LTAIBG) 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 —especialmente, en el caso de estas últimas, por las gravosas consecuencias que su aplicación supone para el ejercicio del derecho—.

En definitiva, tomando en consideración que la información solicitada obra en poder del ministerio requerido, considera este Consejo que no se ha justificado la concurrencia del artículo 18.1.c) LTAIBG.

8. Finalmente, en relación el supuesto interés «*puramente privado*» del solicitante, que justificaría la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, al ser una solicitud abusiva, debe rechazarse también esa invocación, por cuanto el Tribunal Supremo ha señalado, y este Consejo ha considerado reiteradamente, que la persecución de un interés meramente privado no está prevista como causa de inadmisión en la ley, por lo que no puede sustentarse en ello la denegación del acceso a información pública.

En efecto, en la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) se recuerda, en primer lugar, que «*en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven*», añadiendo a continuación que «*el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud*».

En todo caso, no puede desconocerse que los datos sobre puntualidad de un servicio público de transporte tienen un indudable interés público en la medida en que permiten conocer y fiscalizar su funcionamiento.

9. Procede, por tanto, la estimación de la presente solicitud, debiendo la Administración dar acceso a la información solicitada.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, de fecha 31 de enero de 2024.

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

- *Información de puntualidad de la Red de Cercanías Málaga, líneas C1 y C2. Método de cálculo. Frecuencia de cálculo. Información de puntualidad del año 2023 por meses y línea, así como el total por año 2023 y línea.*

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

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>