



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 17/04/2024
Fecha: 17/04/2024
HASH: 03008883686616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00082348

N/REF: 3132/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

Información solicitada: Reparación de línea férrea afectada por derrumbe.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 18 de septiembre de 2023 el reclamante solicitó a ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual 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:

«Se solicita de ADIF la siguiente documentación:

- estudios técnicos realizados para reparar la línea afectada por el derrumbe de la bateadora en marzo 2011.

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

- *actas donde se decide no reparar el túnel y volver a poner en servicio la línea 102.*
- *actas donde se deciden no mantener las distintas estaciones ubicadas en el recorrido de la línea y a consecuencia dejar en ruina las estaciones.*
- *acta de cierre de la línea».*

2. ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) dictó resolución de 20 de noviembre de 2023, con el siguiente contenido:

« (...) Primeramente, con respecto a la solicitud de “estudios técnicos realizados para reparar la línea afectada por el derrumbe de la bateadora en marzo 2011”, procede inadmitir la solicitud de acceso a la información, pues aun existiendo estudios técnicos sobre la problemática indicada, estos tienen la consideración de informes de carácter interno y todo ello motivado en base a los siguientes fundamentos de derecho contenidos en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013, por el que se recogen las causas de inadmisión a trámite. (...)

En el presente caso, los informes existentes no forman parte de la posición oficial de ADIF y tienen la consideración de preparatorios para el Estudio de Viabilidad que ADIF ha licitado.

Por otra parte, debe de tenerse en cuenta que la elaboración de los mencionados informes no formaba parte de ningún trámite preceptivo, ni han sido incorporados como motivación de una decisión final. (...)

Por lo expuesto, teniendo en cuenta que, como hemos reflejado en la presente resolución, el CTBG solo exige la concurrencia de alguna (en singular) de las circunstancias recogidas en su criterio interpretativo, solo podemos concluir que, a mayor abundamiento, concurriendo varias de ellas, resulta de obligada aplicación el art. 18.1b) de la Ley 19/2013.

Seguidamente, con respecto a las siguientes solicitudes “actas donde se decide no reparar el túnel y volver a poner en servicio la línea 102”, actas donde se deciden no mantener las distintas estaciones ubicadas en el recorrido de la línea y a consecuencia dejar en ruina las estaciones” y “acta de cierre de la línea” , procede comunicar, con base en el artículo 13, de la Ley 19/2013 que, al no existir constancia de ningún acta de las solicitadas, no existe información pública, contenidos o documentos, cualquiera que

sea su formato o soporte, que obren en manos de ADIF y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones; en demasía al respecto de la última solicitud, la línea referida, consta en la Declaración de Red actual de ADIF como oficialmente abierta. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 3 de diciembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«La contestación elude suministrar la información. La primera parte hace referencia a informe técnicos que no quieren suministrar pero deben suministrarlos así como los informes de decisión de no quitar la bateadora y comprarla del proveedor. En relación a la segunda pregunta la administración tiene una obligación de mantener en estado el patrimonio del estado. Si no lo realiza es que existe una dejadez de la administración que habría sido detectado por intervención u otro ente de control. Lo que significa que deben existir informe de control».

4. Con fecha 4 de diciembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación a ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) 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 13 de diciembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

« (...) Por otra parte, para completar lo anterior y por encomienda del mismo Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, se encuentra actualmente en fase de licitación el contrato para la realización del ‘Estudio de viabilidad de la reapertura de la Línea 102 Manzanares-Soto del Real-Aranda de Duero’. Este nuevo estudio tiene por objeto lo antes comentado sobre la explotación comercial de la línea y analizar la viabilidad de revitalizar la explotación sostenible entre Manzanares Soto del Real y Aranda de Duero, en las condiciones óptimas de funcionamiento y explotación modernizadas, así como la proyección de los beneficios socio- económicos que pueda generar dicha reapertura, identificando el coste de las actuaciones a realizar. Para ello, se deberán realizar diferentes análisis en los que se identifique el potencial de demanda y uso de la infraestructura ferroviaria, y la necesidad de actuaciones a realizar, evaluando distintas alternativas y estableciendo el coste de inversión y operación de éstas. En el marco de este estudio se tendrá en cuenta y analizará el contenido del anterior ‘Estudio

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

de soluciones para la retirada de la bateadora y la rehabilitación del túnel de Somosierra’.

Una vez concluido el nuevo estudio, que cuenta con un plazo de 18 meses para su redacción, se pondrá también a disposición del Ministerio, como organismo competente de la planificación de infraestructuras de transporte ferroviarias de competencia estatal, que será quien, tras su evaluación, determine los eventuales próximos pasos en relación con esta línea.

De esta manera, a través del razonamiento de la aplicación del artículo 13 de la LTAIBG y la información aportada sobre los estudios en licitación al respecto de la línea podemos afirmar también que no solo es que no exista la información que actualmente se solicita, ya que se ha razonado el porqué de la aplicación del artículo 18.1. b), sino que, la que podría ser del interés al reclamante, por cubrir todos los aspectos que parece demandar en su solicitud y posteriormente en su reclamación, se encuentra en la actualidad bajo otro de los criterios de causa de inadmisión, concretamente invocados en el artículo 18.1. a) de la Ley 19/2013, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general». (...)

Finalmente, cabe añadir que, con respecto a su petición inicial de información, (...) habría alterado mutando el objeto de su solicitud inicial con el fin de sortear la inadmisión de ésta en vía de reclamación, ampliando en esta su solicitud de información. (...)».

5. El 14 de diciembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 15 de diciembre de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

«En sus alegaciones ADIF informa que si existen informes pero los considera como internos y a tal efecto no los quieren hacer públicos. En un momento posterior al derrumbe, ADIF compro la bateadora por un importe de 550.000€ lo que significa que para llegar a esta decisión hubo que realizar estudios y aprobaciones para esta inversión. (...)».

6. Con fecha 16 de diciembre de 2023 el reclamante presenta nuevo escrito en el que expone que «se ha publicado un auto del supremo que obliga a ADIF y otras instituciones suministrar la información sobre otro línea de tren ver enlace

<https://www.liberaldecastilla.com/un-nuevo-auto-del-supremo-permite-a-los-ayuntamientos-obtener-informacion-dehacienda-renfe-y-adif-sobre-la-linea-madrid-cuenca-valencia>», solicitando que se le apliquen los beneficios de dicho auto a su petición.

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 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 diversa información sobre la reparación de una línea férrea afectada por el derrumbe de una bateadora en marzo de

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>

2011, incluyendo el estudio técnico realizado y las actas de las reuniones donde se toman ciertas decisiones tras el suceso.

ADIF dictó resolución en la que acuerda inadmitir la solicitud de información señalando que el estudio técnico es un informe interno en el sentido del artículo 18.1.b) LTAIBG que no tiene constancia de la existencia de las actas que se solicitan.

4. Sentado lo anterior, corresponde verificar la concurrencia de la previsión del artículo 18.1.b) LTAIBG (información auxiliar o de apoyo) que invoca el Ministerio para inadmitir la pretensión de obtención de *«estudios técnicos realizados para reparar la línea afectada por el derrumbe de la bateadora en marzo 2011»*.

La premisa de partida ha de ser la interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites al derecho de acceso a la información del artículo 14.1 LTAIBG, como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG; interpretación que impone la jurisprudencia —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—, a fin de evitar restricciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por lo que concierne a la concreta causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015 que la característica que habilita su aplicación es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada 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 textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero también se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que

«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación». En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«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»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

5. La aplicación de los parámetros expuestos a este caso conduce a la estimación de la reclamación en este punto en la medida en que la invocación del artículo 18.1.b) LTAIBG carece de justificación suficiente y no se aprecia el carácter auxiliar de lo solicitado.

No puede desconocerse que lo pretendido por el reclamante son los informes técnicos realizados con ocasión de un suceso acaecido en una línea férrea, documentos que resultan de evidente interés público, por cuanto pueden permitir conocer las razones por las cuales se produjo el incidente y las medidas propuestas para resolverlas. Es evidente, por tanto, que el conocimiento de estas circunstancias resulta fundamental para someter a escrutinio la acción de los poderes públicos y cómo se tomaron las decisiones hasta el presente adoptadas en relación con la línea férrea,

Sostiene el organismo requerido que estos informes no forman parte de su posición oficial y tienen la consideración de preparatorios para el estudio de viabilidad que ha licitado. Sin embargo, no se justifica y no se aprecia sin más la relación que puedan tener los mismos con el estudio de viabilidad, ya que, en realidad, no son preparatorios del mismo, sino consecuencia de la necesidad de evaluar el impacto del incidente acaecido. Desde este punto de vista, esos informes, que la Administración no niega poseer, son información pública que no puede considerarse preparatoria del estudio de viabilidad que se está licitando —por ello, no puede considerarse fundada la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG que el organismo requerido invoca someramente y de forma tardía en fase de alegaciones en este procedimiento—.

6. En relación con la segunda parte de la información solicitada, la referida a las actas, es preciso recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, se entiende por información pública aquella que obra en poder de los sujetos obligados por haber sido elaborada o adquirida en ejercicio de sus funciones.

El primer presupuesto necesario para que el ejercicio del derecho de acceso prospere es que esa información exista previamente y se encuentre en el ámbito de disposición

de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias; presupuesto que aquí no concurre.

Sobre este particular ADIF declara formalmente que no tiene constancia de la existencia de las actas que se solicitan —y este Consejo no tiene motivos para ponerlo en duda—, por lo que, no existiendo información pública a la que acceder, no hay objeto sobre el que proyectar el derecho y procede desestimar la reclamación presentada en este punto.

7. Finalmente, el reclamante especifica en el escrito presentado ante este Consejo que lo que solicita son los informes que sustentan la «*decisión de no quitar la bateadora y comprarla del proveedor*». Sin embargo, esos documentos no figuran en la solicitud inicial.

En este sentido, procede recordar que la naturaleza revisora de la reclamación prevista en el 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.

En consecuencia, esta parte de la reclamación debe ser desestimada.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación parcial de la reclamación, al no resultar de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG invocada respecto del acceso a los estudios técnicos realizados para reparar la línea afectada por el derrumbe de la bateadora en marzo 2011.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta [REDACTED] frente a la resolución de ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

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:

- *estudios técnicos realizados para reparar la línea afectada por el derrumbe de la bateadora en marzo 2011.*

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>