



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00087273

**N/REF:** 933/2024

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

**Información solicitada:** Costes apertura línea ferrocarril Madrid-Aranda-Burgos.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

R CTBG  
Número: 2024-1110 Fecha: 08/10/2024

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 de febrero de 2024 la reclamante solicitó a ADIF/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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«La documentación y/o informes en poder o elaborados por cualquier departamento de Adif y/o el Ministerio de Transportes (o por cualquier entidad subcontratada por estos) sobre los costes desglosados y detallados de la apertura completa de la línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero-Burgos (280 km), así como de rehabilitación y

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



*modernización completa, también en el supuesto de electrificación, actuaciones en infraestructura, II.SS., vía, etc.*

*El Sr. Ministro afirmó hoy 20 de febrero de 2024 en el Senado que el túnel de Somosierra serían 50 millones, la línea entera 450 millones y electrificarla 800 millones más. No dio el desglose ni dijo de dónde habían salido dichas cifras, y es por tanto que se solicita la documentación.*

*-Documentación y fuentes para el cálculo de dichas cifras. En qué están basadas, qué incluye cada concepto y de dónde ha salido el importe de cada concepto. Entiendo que todo esto estará recogido en el informe que se haya elaborado.*

*El Sr. Ministro de Transportes afirmó hoy 20 de febrero de 2024 en el Senado que “poner el túnel en servicio cuesta 50 millones de euros; arreglar la vía sin electrificar, que lleva sin usarse desde el año 2011 por su desidia cuesta 450 millones de euros, y electrificarla, otros 800”.*

*Por tanto, son cifras millonarias de las que deben disponer el desglose para poder haber sido calculadas por el Ministerio y/o Adif. Debe existir estudio, informe o documentación que recoja la información solicitada (no se va a haber inventado las cifras), al ser cifras que requieren un estudio muy complejo para haber sido calculado, implicando mucho tiempo, recursos personales y soportes físicos o digitales extensos para su elaboración, al estar hablando de miles de millones de euros (no es fácil de calcular sin dedicarle tiempo y elaborando un estudio o informe). En ningún caso por tanto puede considerarse información o documentación auxiliar.*

*Además de ello tiene un importante interés público.»*

2. Mediante resolución de 23 de abril de 2024 la citada entidad concedió un acceso parcial a la información en los siguientes términos:

*«Una vez analizada la solicitud, presentada por Dña. (...), ADIF considera que procede conceder el acceso parcial a la información por lo que se le comunica:*

*Las cifras a las que hace referencia relativas al coste estimado para la reapertura de la línea Madrid-Aranda-Burgos suponen una estimación inicial de trabajo tomando como referencia actuaciones similares. Es decir, no cabe el acceso a la información ya que la fuente es un documento interno de trabajo.*

*En base al expositivo precedente y en aplicación del artículo 18.1.b) se inadmite esta parte de la solicitud que contempla como causa de inadmisión a trámite las*



solicitudes “Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.”

Para identificar el importe exacto de las actuaciones a realizar, se está desarrollando por parte de ADIF un estudio de viabilidad de la reapertura de la Línea 102 Manzanares Soto del Real-Aranda de Duero, de la que forma parte el túnel de Somosierra, adjudicado en noviembre de 2023. En el marco de este estudio se analizará la viabilidad de la eventual reapertura de la línea, actualmente sin uso entre Manzanares Soto del Real y Aranda de Duero, en condiciones óptimas de funcionamiento y explotación, así como los beneficios socio-económicos que pueda generar dicha reapertura.

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. Una vez que concluya el nuevo estudio, se determinarán los eventuales próximos pasos en relación con esta línea.

La documentación relativa a este expediente puede consultarse en la plataforma de contratación del sector público:

[https://contrataciondelestado.es/wps/portal!/ut/p/b0/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfjU1JTC3ly87KtUJJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w\\_Wj9KMyU1zLcvQj81QNvAPTFExNzB2zDA08grzKLUJc8wJtbfULcnMdATkcBrE!/>](https://contrataciondelestado.es/wps/portal!/ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfjU1JTC3ly87KtUJJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQj81QNvAPTFExNzB2zDA08grzKLUJc8wJtbfULcnMdATkcBrE!/)

3. Mediante escrito registrado el 23 de mayo de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«(...) ADIF se justifica en que la información solicitada y documentación es un “documento interno de trabajo”, aplicando el artículo 18.1.b), esgrimiendo que es una documentación auxiliar o de apoyo.

Reiterándome en mi escrito de solicitud, indicar que: su contenido son cifras millonarias de las que entiendo deben disponer del desglose para poder haber sido calculadas por el Ministerio y/o Adif. Debe existir estudio, informe o documentación

---

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



*formal que recoja la información solicitada detallada, al ser cifras que requieren un estudio muy complejo para haber sido calculado, implicando mucho tiempo, recursos personales y soportes físicos o digitales extensos para su elaboración, al estar hablando de miles de millones de euros (no es nada fácil de calcular sin dedicarle tiempo y elaborando un estudio o informe).*

*En ningún caso por tanto, en mi opinión, considero que pueda considerarse información o documentación auxiliar. Además de ello tiene un importante interés público. Debería en mi opinión estar al acceso de los ciudadanos y no ser un secreto, al menos los cálculos de las estimaciones ya existentes, indicando qué actuaciones incluyen dichos cálculos. Existe una gran falta de información sobre el origen de dichos cálculos, cuando en prensa local hace escasos meses se negaba que se supieran siquiera los costes de reabrir la línea.*

*Si bien puede que esta documentación al mismo tiempo sea útil en el futuro de forma conjunta junto con más documentación para tomar decisiones, entiendo que esta documentación, de por sí, y sus anexos, debe considerarse de carácter autónomo.*

*Por otro lado, el señor Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible ha manifestado en multitud de medios nacionales un desglose general de cientos de millones divididos en subapartados, en el cual ha dado a entender que es casi imposible que se reabra por los elevados costes. Se entiende requiere un gran trabajo previo para su cálculo y afirmar tan seriamente los mismos.*

*- Viendo el vídeo en prensa local de Burgos en el Senado de España, afirmó que: "poner el túnel en servicio cuesta 50 millones de euros; arreglar la vía sin electrificar, que lleva sin usarse desde el año 2011 por su desidia, cuesta 450 millones de euros, y electrificarla, otros 800".*

*- El día 14 de marzo de 2024, en las Cortes de Castilla y León, afirmó en Pleno un procurador del PSOE que efectivamente existía dicho estudio de costes o estimaciones de costes, tal y como se escuchaba en un vídeo ese mismo día en el que afirmaba que: "Estamos dispuestos a colaborar en esta solución positiva para el desarrollo de esta vía férrea, siendo conscientes que aumentarían con otros 450 millones de euros para abrirla con unos sistemas mínimos de seguridad y calidad. Seguramente esos estudios que dice usted que son externos es porque tienen ya el estudio de ADIF, pero el estudio de ADIF que ustedes tienen no lo quieren sacar aquí, pero está claro que es un estudio real, y si no, queremos ver la contraposición".*



- También en la Cadena Ser y en Onda Cero, con el señor Alsina, el señor Ministro volvió a reafirmarse en la dificultad de que vuelva a reabrirse justificando de nuevo la afirmación en “los elevados costes, de 1300 o 1400 millones”. Por tanto entiendo que los costes que indica deben ser sólidos y estar sustentados por un informe formal que en ningún caso pudiera ser documentación auxiliar. Pueden acreditarse sus declaraciones, pues se encuentran públicamente en internet y redes sociales de Aranda y la Ribera del Duero.

Por último, y como fundamento principal, consultando en la web del CTBG, puedo observar la doctrina de este Consejo, en la reclamación 2023/0922 de noviembre de 2023 que versa precisamente sobre esta misma materia, que consta en la web del Consejo con N/REF: 1553-2023, la cual fue estimada, analizándose ya el fondo de este asunto, e indicándose en la misma que: debe aplicar a este respecto el “Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo, siempre partiendo del principio enunciado en la jurisprudencia citada del Tribunal Supremo relativo a la necesidad de interpretar «de forma estricta, cuando no restrictiva», cualquier limitación del derecho de acceso a la información pública. (...)”.

Insta a este respecto, en el apartado segundo, utilizando estos criterios sobre qué es y qué no es documentación auxiliar, a aportar al solicitante los “Informes generados por el propio ADIF de los últimos 3 años, sobre los costes o estimaciones de costes de reapertura de la línea ferroviaria, reparaciones necesarias o posibles soluciones, análisis de viabilidad, e inspecciones globales de elementos la línea (puentes, túneles, explanaciones, vía, etc.), elaborados por alguna Dirección, Subdirección, Gerencia, Dirección General o similar de ADIF”.

4. Con fecha 24 de mayo 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 17 de junio tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«La reclamación formulada no desvirtúa ni el mecanismo jurídico invocado ni los argumentos que lo soportaban, de tal manera que retiramos y ratificamos íntegramente el contenido de la resolución objeto de la reclamación, dejando de lado valoraciones subjetivas o sesgos de conformidad contenidos en reclamación sobre los que esta entidad no va a entrar.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece en su artículo 18.1 b) una causa de inadmisión, que a nuestro juicio resulta de aplicación al presente supuesto de hecho:



(...)

*Así mismo, el CTBG ha publicado un criterio interpretativo sobre este mecanismo jurídico, que también alega la reclamante y en el que vamos a profundizar para desvirtuar las alegaciones a sensu contrario.*

*Los aspectos más relevantes contenidos en el CI/006/2015:*

*“...este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

*(...) debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”*

*Este criterio interpretativo ha sido aplicado, lógicamente, en distintas resoluciones del propio CTBG. A modo de ejemplo, e independientemente de la estimación o desestimación que tuvieron aquellos recursos, ya que ésta depende del concreto supuesto de hecho, se transcribe el contenido de las más relevante con la finalidad de explicar los contornos de este mecanismo jurídico y así poder valorar correctamente su aplicación al supuesto que nos ocupa.*



(A continuación, incluye la cita de varias las siguientes resoluciones de este Consejo: Resolución 1064/2021; Resolución 202/2021; Resolución 591/2018)

*Una vez plasmado y desglosado correctamente, el criterio interpretativo del CTBG y su materialización práctica, procede analizar si de manera análoga, se puede aplicar estos razonamientos a este supuesto de hecho.*

*Como ya se le indicó a la reclamante por resolución algunas de las cifras a las que hace referencia relativas al coste estimado para la reapertura de la línea Madrid-Aranda-Burgos suponen una estimación inicial de trabajo tomando como referencia actuaciones similares. Es decir, no cabe el acceso a la información ya que la fuente es un documento interno de trabajo.*

*Y con respecto a otras de las cifras que ahora menciona en su escrito de reclamación provenientes de declaraciones posteriores a su solicitud de terceros ajenos a esta entidad o de medios de comunicación, de las que no justifica sus fuentes cabe añadir que, lo congruente es que se produzcan las solicitudes de información pública respecto a cuestiones o periodos de tiempo anteriores a dicha cuestión o información, pero lo que no es posible realizar es ninguna ponderación de información pública al respecto de hechos o acontecimientos futuros, como pretende actualizar ahora la reclamante, al tenor de unas declaraciones posteriores a su solicitud; lo que nos lleva a un segundo razonamiento para mostrar oposición a la reclamación presentada, al igual que en la reiterada doctrina del CTBG que recoge la inadmisibilidad de ampliar el motivos o mutar lo solicitado o los motivos de la solicitud que da origen a un expediente de transparencia en fase de alegaciones de la reclamación; tampoco, por analogía, resulta posible, no solo ampliar el objeto de la solicitud de información, sino, hacerlo como consecuencia de lo manifestado, con posterioridad a la resolución, por terceros ajenos a la entidad. A este respecto es importante recordar que ADIF es una entidad pública empresarial con personalidad jurídica propia, y como tal es un sujeto obligado diferente al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.1 a) y 2.1 c) respectivamente, de la Ley 19/2013.*

*De manera, que al respecto de estudios y cifras de coste que suponen el fondo de la causa de pedir de la solicitud original cursada, fue el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible quien interesó la elaboración del estudio de viabilidad de la reapertura de la Línea 102 Manzanares Soto del Real-Aranda de Duero, de la que forma parte el túnel de Somosierra, adjudicado en noviembre de 2023, y que, una*



vez finalizado, contendrá la información técnica y económica fiable y que es lo en realidad se solicita.

*Este hecho es perfectamente lógico en tanto en cuanto ADIF posee los conocimientos técnicos necesarios para su confección. ADIF no va a hacer uso de este estudio para la adopción de ningún tipo de decisión. El porqué de esta negociación reside en una cuestión puramente competencial y esto es debido a que ADIF carece de competencias relativas a (i) la inclusión de infraestructuras ferroviarias en la RFIG, el diseño (ii) de la estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la misma, la (iii) puesta en servicio de las líneas o de (iv) su clausura. Esto se puede comprobar en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (LSF) en concreto en sus artículos 4, 5 y 11. Por lo tanto, en plena coherencia con la solicitud, es el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible quien ostenta las enumeradas competencias.*

*El estudio licitado, ahora en fase de adjudicación, y que se le aporta a la solicitante en la resolución, será el que contenga la información pública que desea la reclamante (de manera absolutamente independiente a la decisión última que considere adoptar el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en el desarrollo de sus competencias), por lo cual, toda la información previa que pueda estar en manos de esta entidad y que se puedan haber usado para dar, por analogía con referencia a otras intervenciones similares, para calcular cifras o costes estimados es lo que se configura como información preparatoria de la actividad del órgano, pero, en este caso, para otro órgano (Ministerio). Por lo tanto, se concluye la plena aplicabilidad del art. 18.1b).*

*No existe un solo precepto legal que haga, que la naturaleza de la solicitud de este estudio pudiera tener un carácter preceptivo.*

*Por todo ello, se concluye que el contenido del estudio solicitado y su finalidad hacen que sea subsumible en la definición de información preparatoria de la actividad del órgano. En este sentido resulta claro que se trata de una información auxiliar ya que ADIF no va a adoptar ninguna decisión con base en ese estudio porque carece de competencias para adoptarlas, siendo el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible el órgano que sí que las ostenta y consecuentemente para quién pudiera servir de base.»*

5. El 27 de junio de 2024, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinente, recibándose escrito el 11 de julio en el que señala que su solicitud se deriva del contenido de una respuesta en sede parlamentaria del propio Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, dando





cifras concretas en relación con la reapertura del túnel de Somosierra, que se supone deben tener algún tipo de apoyatura técnica. Alega que ese documento técnico no puede considerarse de carácter interno, sino autónomo por su propia naturaleza; lo que se corrobora con el hecho de que en base al mismo se ha estancado la retirada de la bateadora del citado túnel y su reparación.

Por otra parte, niega que haya habido una ampliación o mutación en su solicitud que sigue siendo la misma e indica que sus fuentes son prensa de todo tipo nacional, como el Diario de Burgos, la Cadena Ser, Onda Cero, etc., adjuntando en laces a las publicaciones relacionadas, y al Diario de Sesiones de la Junta de Castilla y León.

Respecto a la cuestión competencial, indica que lo solicitado es claramente competencia de ADIF en tanto no se trata de poner en marcha una nueva línea ni de su clausura, sino del mantenimiento de una línea preexistente con el servicio suspendido temporalmente, y ello en tanto dicha entidad es la administradora de la infraestructura, reseñando además que la solicitud se dirigió de forma conjunta a la citada entidad y al ministerio.

Finalmente, tras hacer referencia a actuaciones practicadas y previstas en relación con el túnel de Somosierra – como la suspensión de la retirada de la máquina bateadora – indicando que existen referencias al estudio de viabilidad y estudio técnico que se solicita, trae a colación la resolución R CTBG 0922/2023, de fecha 3 de noviembre de 2023, cuyo contenido reproduce en parte, haciendo especial hincapié en sus fundamentos jurídicos sexto y séptimo.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>



2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 información sobre los costes desglosados y detallados de la apertura completa de la línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero-Burgos, así como de rehabilitación y modernización completa, y sobre la documentación y fuentes utilizadas para el cálculo de dichas cifras.

La entidad requerida dictó resolución de acceso parcial alegando: (i) que se ha contratado la elaboración de un estudio en el que se contendría la información solicitada, actualmente en fase de adjudicación, que ha sido objeto de un proceso de licitación — adjuntando el enlace correspondiente a la plataforma de contratación del Estado — por lo que el indicado estudio actualmente se halla inconcluso; (ii) la concurrencia de la causa de inadmisión del 18.1.b) LTAIBG, por considerar que lo interesado tiene un carácter auxiliar o de apoyo. Ya en respuesta al trámite de alegaciones, en apoyo de su decisión denegatoria, trae a colación varias resoluciones de este Consejo y el criterio interpretativo CI/006/2015. Así mismo, introduce una cuestión de competencial no tratada en su resolución, en la forma que ha quedado reflejada en los antecedentes.

---

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



4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[!] a 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. Centrada la reclamación en estos términos, procede en primer lugar analizar si la causa de inadmisión ex artículo 18.1.b) LTAIBG, alegada por la entidad para justificar su denegación de acceso a la información solicitada, concurre o no en el presente caso, y en este sentido debe señalarse que, por un lado, *«[!]a 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 todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

En el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo, que ambas partes han citado, se señalaron una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones



internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) 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)—.

La aplicación de los parámetros expuestos al presente caso evidencia que no cabe entender que la información relativa al desglose de gastos solicitada, así como la documentación y fuentes utilizadas para su cálculo, en tanto eje y fundamento de la decisión relativa a la rehabilitación de la línea de ferrocarril a la que se hace referencia —decisión política con indudables implicaciones presupuestarias y en la que se evidencian prioridades en la gestión de recursos públicos— pueda ser considerada de carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que, además de no tratarse de un informe interno, tiene por objeto dar soporte a la decisión de la autoridad competente —ya sea el Ministerio o el propio ADIF— sobre la viabilidad del proyecto de reapertura de una línea de ferrocarril, cuyo servicio se halla suspendido, siendo determinante en la decisión final que pueda tomarse, que tendrá consecuencias en un servicio público de fundamental importancia como es el ferroviario, y optar para solucionar la problemática planteada adoptando la mejor decisión posible.

6. No obstante lo anterior, lo relevante en este caso es que, según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la información cuyo acceso se pretende se contendría en un estudio que no ha sido concluido por lo que su entrega no resulta, en este momento, posible. Así lo pone de manifiesto la entidad requerida tanto en su resolución, cuando señala que *«[p]ara identificar el importe exacto de las actuaciones a realizar, se está desarrollando (...) un estudio de viabilidad de la reapertura de la Línea 102 (...), adjudicado en noviembre de 2023. En el marco de este estudio se analizará la viabilidad de la eventual reapertura de la línea (...), en condiciones óptimas de funcionamiento y explotación, (...). 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. Una vez que concluya el nuevo estudio, se determinarán los eventuales próximos pasos en relación con esta línea», como posteriormente en fase de alegaciones indicando que «al respecto de estudios y cifras de coste que suponen el fondo de la causa de pedir de la solicitud original (...) el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (...) interesó la elaboración del estudio de viabilidad (...) que, una vez finalizado, contendrá la información técnica y económica fiable y que es lo que en realidad se solicita». ADIF aporta enlace a la página de contratación del Estado donde se puede comprobar que efectivamente dicho contrato — cuyo objeto es la consultoría y asistencia para la realización del indicado estudio de viabilidad de la reapertura de la Línea 102, que fue adjudicado a la empresa TRN TÁRYET, S.A. — se halla en fase de adjudicación y en plazo de ejecución (que se extiende hasta el año 2025).*

7. De todo lo anterior se deduce que lo que tenemos en realidad es un supuesto de información en proceso de elaboración y por tanto incurso en la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general».*

En este sentido y partiendo de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la amplia formulación del derecho constitucional de acceso a la información y la consecuente interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 LTAIBG que, en todo caso se aplicarán ponderando los diversos intereses concurrentes y de forma proporcionada —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—, este Consejo ya ha señalado en varias ocasiones (por ejemplo en las R CTBG 152/2023, de 13 de marzo y R CTBG 1064/2024, de 20 de septiembre) que *«(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general».*

En definitiva, dicha causa permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase de elaboración o en curso de publicación. Se destaca, así, que son circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino



que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.

8. En consecuencia, la aplicación de la doctrina reseñada conduce a la desestimación de esta reclamación en la medida en que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, en relación con lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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