



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 23/10/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545695983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 1389-2023

Fecha: La de firma

Reclamante: U.T.E. Bases Villarrubia-Gabaldón.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

Información solicitada: Informe accidente ferroviario y grabaciones disponibles.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2023-0880 Fecha: 23/10/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de enero de 2023 la entidad reclamante solicitó a la E.P.E. ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) / 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:

« (...) Que el 14 de septiembre de 2020, la UTE y ADIF suscribieron el contrato denominado "Servicios de mantenimiento y premantenimiento de infraestructura, vía y aparatos de vía de la línea de Alta Velocidad Madrid-Este (ámbito bases de Villarrubia de Santiago y Gabaldón)" (el "Contrato").

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

(...) Que, como esa entidad ya conoce, en la noche del 21 al 22 de junio de 2022, mientras se llevaban a cabo las labores de mantenimiento objeto del Contrato, se produjo un accidente en el P.K. 277 de la Línea 040 (Madrid-Valencia), a la altura del municipio de Graja de Iniesta. El accidente consistió en la colisión entre una locomotora y una perfiladora, que indebidamente se encontraban circulando por la misma vía. La colisión afectó también a una máquina bateadora que estaba realizando labores de nivelación. Asimismo, el Accidente afectó a cuatro (4) trabajadores que requirieron de atención hospitalaria.

(...) Pese a que las causas del accidente no han sido confirmadas oficialmente, ADIF viene aplicando una serie de descuentos y penalidades a la UTE en las certificaciones correspondientes a los últimos meses frente a los cuales la UTE ha manifestado y mantiene expresamente su oposición y disconformidad.

(...) En virtud de lo expuesto, SOLICITO AL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS: que tenga por presentado este escrito, por formuladas las alegaciones contenidas en el mismo y, tras los trámites legales oportunos, acuerde:

(i) Poner a disposición de la UTE el informe del accidente que ha sido elaborado por la Dirección de Seguridad y Circulación de ADIF y al que ADIF se refiere en la comunicación de 26 de septiembre de 2022.

(ii) Poner a disposición de la UTE las grabaciones que tuvieron lugar entre el personal de la UTE y el personal de ADIF en el CRC de Albacete la noche del 21 al 22 de junio de 2022».

2. La E.P.E. ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF)/ MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 14 de marzo en la que contestó a la entidad solicitante lo siguiente:

« (...) La Disposición adicional segunda. Investigación de accidentes e incidentes ferroviarios por los administradores de la infraestructura del Real Decreto 623/2014 de 18 de julio (BOE 19 de julio de 2014), por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios expresa:

1. Los administradores de la infraestructura llevarán a cabo, de acuerdo con lo establecido en su sistema de gestión de la seguridad, una investigación interna de los accidentes e incidentes ferroviarios que se produzcan en la Red Ferroviaria de Interés

General que ellos administren, sin interferir en la llevada a cabo, en su caso, por la Comisión de Investigación de accidentes ferroviarios, a quien deberán remitir el informe de la investigación interna efectuada.

(...) i) Poner a disposición de la UTE el informe del accidente (...)

Ha sido el legislador quien ha dotado al informe que debe elaborar ADIF de una naturaleza interna y esa circunstancia no es casual, está en plena sintonía con el hecho de que ADIF no es la entidad competente para llevar a cabo la investigación oficial de los accidentes, residiendo esta competencia exclusivamente en la Comisión de Investigación de accidentes ferroviarios (en adelante CIAF). La investigación que debe realizar la CIAF tiene como finalidad “la determinación de las causas del accidente o incidente de que se trate y el esclarecimiento de las circunstancias en las que éste se produjo con el fin de incrementar la seguridad en el transporte ferroviario y favorecer la prevención de accidentes”, es decir, ni siquiera las investigaciones de la CIAF tienen por objeto la atribución de responsabilidades. Huelga desarrollar que las competencias para determinar las responsabilidades penales o civiles que de cualquier accidente se pudieran derivar, radica, única y exclusivamente en los Tribunales de Justicia.

Por lo tanto, se trata de un informe interno que, en su caso, se traslada de la una EPE a un órgano colegiado especializado adscrito a la Subsecretaría de Fomento (ex art. 5 del Real Decreto 623/2014).

En definitiva, concurriendo las circunstancias 3, 4 o 5 del referido criterio interpretativo del CTBG, procede aplicar el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013 a la primera solicitud.

ii) Poner a disposición de la UTE las grabaciones (...).

(...) Debido a que la solicitud es rotundamente clara en este aspecto, no se puede albergar ninguna duda en relación con la finalidad perseguida por el solicitante y, por lo tanto, es evidente que ésta no guarda ninguna relación con las finalidades contenidas en el preámbulo de la Ley 19/2013, siendo única y exclusivamente, la defensa de los intereses particulares de la UTE lo que persigue la solicitud.

La motivación de las penalidades impuestas en virtud del incumplimiento de las obligaciones asumidas contractualmente por la UTE será, a su juicio, insuficiente o muy deficiente, lo que no se alcanza a entender y desde luego tiene nuestra total

oposición, es que la Ley 19/2013 pueda servir para dirimir controversias cuyo carácter se circunscribe a un ámbito puramente contractual.

No es la primera ocasión en la que debemos manifestar que siendo incuestionable que la única finalidad que se persigue con la solicitud es la de preparar una futura demanda contra ADIF, en caso de admitirse estas solicitudes se está produciendo una derogación de facto de los mecanismos jurídicos de los que ya dispone el ordenamiento jurídico a tal efecto.

Por lo expuesto, debe aplicarse el art. 18.1 e) a esta parte de la solicitud».

3. Mediante escrito registrado el 14 de abril de 2023, la entidad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) Pues bien, con carácter preliminar, debemos indicar que la jurisprudencia ha establecido que las causas de inadmisión del derecho a la información pública deben aplicarse de manera restrictiva. Citamos en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2022: (...).

(...) Asimismo, se debe apuntar que la competencia de la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios para investigar externamente el accidente es tan incierta como irrelevante a estos efectos. (...) En este caso, no consta que el accidente tenga la calificación de grave ni se haya investigado por la Comisión (...), en todos los accidentes, aun cuando sean leves, ADIF, como administrador de infraestructuras ferroviarias, debe llevar a cabo una labor de investigación de los hechos y causas del accidente.

(...) es incontrovertido que la información solicitada es información pública en los términos en los que esta aparece definida en el artículo 13 de la Ley 19/2013, al tratarse de contenidos o documentos que obran en poder de ADIF y que han sido elaborados o adquiridos por ADIF en el ejercicio de sus funciones.

(...) lo cierto es que ADIF únicamente se invoca, sin argumentación ni desarrollo lógico alguno, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) (...). Este planteamiento

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

por parte ADIF es completamente falso por cuanto lo que es interno es únicamente el desarrollo de la investigación desarrollada por ADIF. Por el contrario, ni el informe resultante de la investigación ni la propia información obtenida, en sí misma, son internos; y no lo son porque así lo ordena la propia normativa de forma expresa. (...) En efecto, la Disposición adicional segunda, apartado 1, del Real Decreto 623/2014, es muy clara a la hora de indicar que a “la Comisión de Investigación de accidentes ferroviarios, a quien deberán remitir el informe de la investigación interna efectuada”. Si el Informe ha de remitirse por ADIF a tal Comisión, órgano colegiado del Ministerio de Fomento, resulta absurdo afirmar que se está ante un informe interno. ¿Cómo puede ser interno un informe que ADIF está obligado por norma a remitir a una entidad pública diferente como es el Ministerio de Fomento? (...).

(...) Aún más, en realidad ADIF lo que está haciendo es una interpretación sesgada del criterio interpretativo CI/006/2015, puesto que ADIF obvia en su escrito la siguiente consideración contenida en dicho criterio interpretativo: “Por último 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”. (...)

(i) Es relevante para el conocimiento de la toma de decisiones públicas:

Por un lado, a nivel particular, pues el propio ADIF se remite al resultado de la investigación, contenida en el informe solicitado, para desestimar las alegaciones presentadas por UTE Bases y así confirmar los descuentos y penalidades aplicados por ADIF como consecuencia de los desperfectos causados por el accidente. De hecho, en su comunicación de 26 de septiembre de 2022, ADIF implícitamente parece sostener que el accidente podría haberse producido por causa imputable a la UTE –lo cual es absolutamente falso– con base en su investigación interna. Esta es la mejor prueba de la importancia que ha tenido este informe en la toma de decisiones de una entidad pública como ADIF.

Por otro lado, a nivel general, porque del resultado de estas investigaciones deriva la obligación de adoptar medidas de prevención futuras para evitar la reiteración de accidentes. (...).

(ii) Es relevante para la rendición de cuentas, pues solo accediendo al resultado de la investigación que ADIF ha llevado a cabo internamente se podrá analizar el tratamiento que dicha entidad ha dado al accidente y cómo ha reaccionado frente al mismo. (...) Resulta difícil no considerar el informe solicitado por esta parte como un documento determinante para la rendición de cuentas de ADIF respecto a cómo ha desarrollado sus funciones legalmente atribuidas de gestión de control, circulación y de seguridad.

(...) Sobre la solicitud de acceso a las grabaciones. La finalidad de la solicitud asumida por ADIF en modo alguno puede ser causa de inadmisión de la solicitud de UTE Bases. (...) En efecto, en primer lugar, la finalidad que persigue la solicitud de la UTE es desconocida por ADIF, quien tiene que hacer un ejercicio arbitrario de suposición para determinarla, llegando a afirmar que “no se puede albergar ninguna duda en relación con la finalidad perseguida por el solicitante y, por tanto, es evidente que ésta no guarda ninguna relación con las finalidades contenidas en el preámbulo de la Ley 19/2013”.

(...) En este contexto, la protección de los trabajadores es un principio rector en nuestro ordenamiento jurídico, teniendo la UTE, no solo la posibilidad, sino la obligación de garantizarla; garantía que se satisface, indiscutiblemente, mediante el acceso a la información solicitada y denegada por ADIF, que ayudará a conocer las causas del accidente y a evitar su reiteración en el futuro.

(...) En segundo lugar, en todo caso, lo cierto es que en ningún caso es un requisito previsto en el ordenamiento jurídico que quien solicite el acceso a la información pública esté obligado a justificar los motivos de su solicitud.

(...) Por su claridad e importancia podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2020: (...) Del precepto resulta con claridad que la falta de justificación o motivación no podrá, por si sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses “meramente privados”, como son los que aprecian la sentencia

impugnada y la resolución del CTBG en este caso, tampoco puede por si sola ser causa del rechazo de la solicitud (...). Por tanto, en modo alguno se puede desestimar la solicitud de UTE Bases argumentando que la misma respondería a un interés meramente privado (...).

(...) resulta manifiesto que la solicitud de la UTE: (i) no sobrepasa los límites del derecho de acceso a la información; (ii) no paraliza el trabajo de los sujetos obligados pues es una solicitud clara, acotada y detallada respecto de una información muy concreta; (iii) no supone el riesgo para ningún tercero; y (iv) por supuesto, no es contraria a las normas, las costumbres o la buena fe (...).».

4. Con fecha 19 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA 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 12 de mayo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) ADIF dio respuesta a dichas alegaciones mediante su comunicación de 26 de septiembre de 2022, en la cual señaló lo siguiente:

“La interpretación realizada de los hechos acaecidos se corresponde sustancialmente con el resultado de la investigación, afianzando por lo tanto la motivación de los responsables del contrato.

El accidente es pues paradigmático de las graves patologías organizativas que se han evidenciado de la UTE durante el desarrollo de este contrato.” (...).

(...) En este sentido, la UTE pudo tener conocimiento de que el “resultado de la investigación” fue recogido en un informe elaborado por la Dirección de Seguridad y Circulación de ADIF. (...).

(...) No ha sido ADIF sino el legislador quien ha querido dotar a la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios de una independencia que es objetivamente deseable. Solo es necesario leer el preámbulo de la norma para comprobarlo. Por lo tanto, si el legislador ha otorgado esta independencia a la CIAF es para que la naturaleza y los efectos que tiene la investigación que ella elabora quede fortalecida. En contraposición a esa naturaleza y a esos efectos, el legislador ha querido que el informe de ADIF sea una parte más de la investigación y será la CIAF la que utilice o no las conclusiones alcanzadas en esos informes para elaborar las suyas propias. En

definitiva, aunque el Real Decreto 623/2014 no lo afirme con estas palabras, podemos decir sin miedo a incurrir en “absurdos” o “antinomias irreductibles” que la naturaleza interna del informe elaborado por ADIF se contrapone a la naturaleza “oficial” del informe que realiza la CIAF.

En definitiva, si ADIF no es competente para desarrollar el procedimiento previsto en el art. 14 del RD 623/2014 ni para elaborar el informe técnico contenido en el art. 15 solo cabe concluir que concurren las circunstancias 3, 4 o 5 del criterio interpretativo CI/006/2015 y procede aplicar el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013 (...).

La elaboración del informe técnico no prejuzgará en ningún caso la decisión que pueda recaer en vía judicial, no perseguirá la evaluación de responsabilidades, ni la determinación de culpabilidades.

Por lo tanto, si ni tan siquiera el legislador ha querido que el informe de la CIAF tenga esos objetivos, con mayor motivo, no se pueden invocar estos para querer acceder a un informe que ni mucho menos los tiene. (...)

La Sentencia 1519/2020 expresaba también: (...). Por lo tanto, se pueden extraer las siguientes conclusiones: (i) el supuesto de hecho de aquella sentencia no guarda ninguna relación con el presente (ii) el Tribunal Supremo sentencia que “El derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto”, (iii) ni la resolución de la CTBG, ni las sentencias del Juzgado Central y de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional efectuaron ninguna cita, más allá del preámbulo, de alguno de los preceptos de la LTAIBG o de otro texto legal para fundamentar la denegación del acceso a la información solicitada, a diferencia de lo sucedido en la resolución que ahora se recurre (iv) el mecanismo jurídico que propone aplicar el Tribunal Supremo a este tipo de supuestos es el art. 18.1 e) de la Ley 19/2013, que es, exactamente, el art. que se aplicó en la resolución.

(...) Evitando utilizar la hiperbólica terminología empleada por la UTE en su reclamación, podemos decir que en ese punto se incurre en una paradoja que en realidad demuestra un infructuoso ejercicio por conectar su reclamación con un súbito e infundado interés público. La solicitud de información no contenía ninguna mención a “la seguridad en la infraestructura pública” ni mucho menos contenía preocupación alguna por la “prevención de riesgos laborales” o en última instancia la “protección de sus trabajadores”, sin embargo, si se apelaba a “descuentos y penalidades” (económicas) “sobrecostes” e íntimamente relacionado con esto las

responsabilidades sobre el accidente. No cabe duda de que, inicialmente, se mostró el auténtico y verdadero objeto de la solicitud y que, ahora, la reclamación, de manera reactiva al contenido de la resolución, apela a cuestiones que poco o nada importan a la UTE. (...)».

5. El 17 de mayo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 31 de mayo de 2023, se recibió un escrito en el que el reclamante se reafirma en los argumentos invocados en el escrito de reclamación.

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*”.

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>

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 al informe de un accidente ferroviario, así como las grabaciones disponibles relacionadas con el mismo. La entidad requerida resuelve denegando el acceso a la información por considerar que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG (tener la información carácter auxiliar o de apoyo) en relación con el informe, que entiende de carácter interno, así como la del artículo 18.1.e) LTAIBG (ser abusiva y no justificada con la finalidad de transparencia de la Ley) respecto de las grabaciones.
4. Centrada la reclamación en estos términos, procede analizar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG en el acceso a la información correspondiente al informe de investigación del accidente ferroviario elaborado por la Dirección de Seguridad y Circulación de la entidad requerida, al que éste se refiere en su comunicación dirigida al reclamante el 26 de septiembre de 2022. ADIF sostiene que debe calificarse como auxiliar o de apoyo con base en su carácter interno, naturaleza otorgada por el propio legislador.

En este sentido no es posible desconocer que, por un lado, *«[l]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 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)—.

5. La aplicación de los parámetros expuestos al presente caso evidencia que no cabe entender que el informe resultante de la investigación realizada por la entidad requerida tenga carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que se trata de un informe se remite a la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios con el objeto de que ésta pueda tomar una serie de medidas, siendo determinante en la decisión final que pueda tomarse, y que pueden tener consecuencias, tanto particulares para el reclamante, como generales en relación con medidas de prevención futuras que puedan evitar nuevos sucesos como el acaecido.

En definitiva, este tipo de informes versan sobre la materia de su competencia, objetivándose la valoración técnica del organismo en relación con los accidentes ferroviarios y, por tanto, muestran la posición de la Administración competente en relación con esos asuntos. De ahí que no pueda aceptarse la argumentación del organismo de que se trata de documentación interna que no tienen por objeto la atribución de responsabilidades.

No cabe por tanto atribuir la condición de auxiliar o de apoyo a un documento como el solicitado, que tiene una indudable relevancia para la rendición de cuentas sobre las actuaciones públicas y especialmente sobre el proceso de toma de decisiones sobre el asunto en cuestión, debiendo estimarse la reclamación en este punto.

6. Sentado lo anterior, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG —que permite la inadmisión, mediante resolución motivada, las solicitudes que *«sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*— respecto del acceso a las grabaciones.

A la hora de aplicar lo previsto en este precepto, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha señalado 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»* y remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG *«porque la repetida causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva (...)»* —STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un *interés meramente privado*.

En este caso, ADIF fundamenta el carácter abusivo de la solicitud de información en el hecho de que la solicitud de las grabaciones de la noche en que se produjo el accidente *no guarda ninguna relación con a las finalidades contenidas en el preámbulo de la Ley 19/2013, siendo única y exclusivamente la defensa de los intereses particulares de la UTE lo que persigue la solicitud*. Sin embargo, como se acaba de apuntar, el hecho de que se persiga una finalidad particular o meramente privada no resulta suficiente para inadmitir la solicitud con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG, debiéndose recordar que el ejercicio del derecho de acceso a la información no exige motivación

(tal como dispone el artículo 17 LTAIBG) y que la existencia de una (legítima) finalidad particular no excluye su vinculación con el interés público y con la finalidad de escrutinio de cómo actúan las administraciones públicas.

7. En consecuencia, habiéndose invocado únicamente la concurrencia de esta causa de inadmisión y no apreciándose los requisitos subjetivos y objetivos que caracterizan a una conducta como abusiva, procede estimar también la reclamación en este punto. En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos procede la estimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la U.T.E. Bases Villarrubia-Gabaldón frente a la resolución de ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

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

«En virtud de lo expuesto, SOLICITO AL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS: que tenga por presentado este escrito, por formuladas las alegaciones contenidas en el mismo y, tras los trámites legales oportunos, acuerde:

(i) Poner a disposición de la UTE el informe del accidente que ha sido elaborado por la Dirección de Seguridad y Circulación de ADIF y al que ADIF se refiere en la comunicación de 26 de septiembre de 2022.

(ii) Poner a disposición de la UTE las grabaciones que tuvieron lugar entre el personal de la UTE y el personal de ADIF en el CRC de Albacete la noche del 21 al 22 de junio de 2022»

TERCERO: INSTAR a ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la entidad 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

R CTBG
Número: 2023-0880 Fecha: 23/10/2023

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>