



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 2065/2024

**Reclamante:** Ecologistas en Acción.

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

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

**Palabras clave:** medio ambiente, agricultura y pesca, productos fitosanitarios, competencia del CTBG, art. 18.1. b), c) y e) LTAIBG.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 1 de octubre de 2024 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<sup>1</sup>](#) (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Se nos informe de las cantidades totales desglosadas por productos fitosanitarios usados por ADIF en los años 2021, 2022 y 2023.*

*Asimismo se nos proporcione a documentación que avale que se cumple con la Gestión Integrada de Plagas del RD1311/2012, en especial a lo referente a la necesidad de empleo de esos determinados fitosanitarios y se ha estudiado el uso de otras alternativas».*

2. No consta respuesta de la Administración.

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



3. Mediante escrito registrado el 24 de noviembre de 2024, el 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 no ha recibido respuesta a su solicitud.
4. Con fecha 25 de noviembre 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 16 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala que el 10 de diciembre se ha remitido respuesta al solicitante. En dicha respuesta, ADIF inadmite la petición 1) de la solicitud con base en las letras c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG, e inadmite la petición 2) con base en la letra b) del mismo artículo, exponiendo lo siguiente:

*«(...) el apartado 1 de la presente solicitud de información, se debe de inadmitir (...) La información extensa y en el amplio margen temporal (...) alejada de los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública (...) facilitando datos que no solo no se publican, sino que ni tan siquiera se desglosan (...) los datos así solicitados deben de ser, textualmente, localizados geográficamente en las áreas en que se han empleado, desagregados y desglosados por productos y anualidades, y todo ello sin invocar ningún motivo (...) [c]oncurren las causas de inadmisión que se recogen en los artículos 18.1.c) y 18.1.e).*

*(...)*

*Para configurar de alguna manera la información parecida al detalle que se solicita, es decir información “ad hoc”, habría que recurrir a información interna diseminada y no recopilada y que, en ningún momento, ha formado parte de un expediente definitivo (...) La búsqueda, recopilación y preparación de los datos y la confección de la información solicitada (con el desglose y las especificidades requeridas) (...) requiere un tratamiento previo.*

*(...)*

*La solicitud abarca un periodo temporal de tres años. Este desmedido periodo es contrario a la finalidad de la Ley de Transparencia, dado que la finalidad de la ley gira en torno a asegurar el escrutinio de la gestión pública a través de información actual, los Tribunales han venido rechazando accesos a informaciones que se*

---

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



*remontan a largos periodos de tiempo pasado, y ello, precisamente, por su “carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia”.*

*(...)*

*Esta interpretación también ha sido respaldada por pronunciamientos jurídicos 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).*

*“A mayor abundamiento, en el presente caso, se entiende que resulta aplicable el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando apariencia de buen derecho con la misma por apoyarla en la Ley 19/2013, realmente lo que pretende conseguir es una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública”.*

*(...)*

*Asimismo, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que “el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate”.*

*Sentado lo anterior, es preciso tener en cuenta uno de los requisitos necesarios para que el derecho de acceso prospere es que la información exista y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG.*

*Por último, al respecto cabe nombrar también la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo N.º 6 de Madrid.*

*(...)*

*En segundo lugar, con referencia al apartado 2 de la solicitud, respecto a la documentación solicitada cabe mencionar que los tratamientos que se llevan a cabo en este ámbito vienen definidos en la documentación elaborada según lo estipulado en el RD 1311/2013, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios pero en ningún momento forman parte de ninguna decisión de carácter finalista o resolutivo, si no que los partes de uso son meramente preparativos de cumplimiento*



*normativo, con un uso y carácter de procedimiento informativo interno, por lo tanto recaería bajo ellos nuevamente el concepto de inadmisión recogida en la Ley 19/2013; pero en este particular y teniendo en cuenta lo anterior bajo lo preceptuado por el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.*

*(...)*

*se solicita el acceso a una información de carácter, exclusivamente, operativa de cumplimiento normativo, que no guarda ninguna relación con ningún tipo de procedimiento o acto administrativo que afecte a la ciudadanía y en definitiva de carácter interno, que no tiene relevancia extra muros, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013 para los datos que se solicitan en la segunda parte de su instancia».*

5. El 17 de diciembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 26 de diciembre de 2024 en el que señala:

*«Resulta evidente que ADIF no respondió en el plazo obligado y su respuesta únicamente está basada en la reclamación realizada por Ecologistas en Acción ante el CTBG y no por el respeto al derecho a la información de la ciudadanía ni tan siquiera al cumplimiento del deber legal que tiene con lo dispuesto en la Ley 19/2013.*

*(...)*

*El párrafo primero del artículo 67 del Reglamento 1107/2009 de comercialización de productos fitosanitarios dice que “Los productores, suministradores, distribuidores, importadores y exportadores de productos fitosanitarios mantendrán registros de los productos fitosanitarios que fabrican, importan, exportan, almacenan o comercializan durante, al menos, cinco años. Los usuarios profesionales de productos fitosanitarios mantendrán durante al menos tres años registros de los productos fitosanitarios que utilizan, en los que figurarán el nombre del producto fitosanitario, el tiempo y la dosis de aplicación, la zona y el cultivo donde se ha utilizado el producto fitosanitario”.*

*Es decir, que ADIF en tanto usuario de productos fitosanitarios tiene la obligación de mantener registro de las cantidades y productos fitosanitarios que usan, obligación que se extiende al menos a los tres años indicados en nuestra petición de información.*



*En definitiva, es imposible considerar reelaboración a aquello que es una obligación legal.*

*(...)*

*Con el fin de clarificar solicitamos la siguiente información productos fitosanitarios y cantidades totales de los mismos usados por ADIF en los años 2021, 2022 y 2023, sin ningún otro tipo de desagregación, lo cual en ningún caso supone una reelaboración de la información ni que ésta sea abusiva en su dimensión cualitativa.*

*(...)*

*El uso de productos fitosanitarios puede ser causa de impactos negativos al medio ambiente y a la salud humana, por lo cual es legítimo que los organismos públicos informen de los productos fitosanitarios que usan y en base a qué razones los usan, a lo que hay que sumar que cabe conocer esta información para poder conocer si estos organismos antes del uso de estos productos fitosanitarios han evaluado de manera la obligada gestión integrada de plagas (RD 1113/2102 y Directiva 128/2009), la cual determina que el uso de fitosanitarios debe ser la última vía debiendo de haberse descartado cualquier otro producto o técnica que no los requiera.*

*(...)*

*Al respecto de los registros de uso de fitosanitarios el artículo 16.1 del RD 1311/2012 dispone que "(...) Cada persona o entidad que requiera la aplicación de productos fitosanitarios en ámbitos profesionales distintos del agrario, mantendrá actualizado un registro de tratamientos fitosanitarios con la información especificada en la Parte II del anexo III. La mencionada información deberá registrarse de manera electrónica en la aplicación que se habilite al efecto por la autoridad competente, con un plazo de volcado de esta información de un mes desde la fecha de realización de los tratamientos".*

*En definitiva, la información solicitada en ningún caso puede valorarse como carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

*(...)*

*Ecologistas en Acción consideraría como adecuado a que la información se limitase al año 2023 y únicamente se nos proporcioné el listado de los productos*



fitosanitarios y las cantidades de los mismo usado por ADIF en ese año sin mayor grado de desagregación y la evaluación de la eficacia y del cumplimiento de la gestión integrada de plagas únicamente para los productos fitosanitarios formulados en base al herbicida glifosato».

## 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.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> 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.

---

<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>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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 cantidades totales desglosadas de productos fitosanitarios utilizadas por ADIF en los años 2021, 2022 y 2023, así como documentación de cumplimiento de la Gestión Integrada de Plagas.

ADIF dictó resolución en la que se acuerda la inadmisión de las dos peticiones incluidas en la solicitud ex artículo 18.1 LTAIBG. En primer lugar, inadmite la petición relativa a cantidades desglosadas por producto aduciendo las letras c) y e), indicando que no existe la información en los términos solicitados, por lo que es necesario realizar una actividad de reelaboración, y que la petición es abusiva por el periodo al que se refieren y por no estar justificada con la finalidad de la LTAIBG. En segundo lugar, inadmite la petición sobre documentación de cumplimiento de la Gestión Integrada de Plagas con base en la letra b) aduciendo que se trata de documentación de carácter interno.

En el trámite de audiencia el reclamante expone la normativa europea y nacional que, a su juicio, exige a ADIF mantener un registro con los datos solicitados correspondientes a los últimos tres años, indicando que no cabe considerar la causa de inadmisión por necesidad de reelaboración referida a datos de un registro que es una obligación legal. Asimismo, afirma que la petición no puede ser considerada abusiva dado que se refiere a una actividad de cumplimiento normativo obligatorio para ADIF, por lo que la información referente a dichos productos se justifica en la finalidad de la LTAIBG. Con base en las previsiones de la normativa indicada aduce que no puede considerarse que la petición 2) constituya información auxiliar o de apoyo.

Finalmente, el reclamante acota el sentido de la solicitud inicial indicando que consideraría adecuado recibir los datos de productos fitosanitarios y cantidades totales de los años 2021, 2022 y 2023, sin ningún otro tipo de desagregación, y que también consideraría adecuado recibir la información limitada al año 2023, consistente en el listado de los productos fitosanitarios y las cantidades sin desagregación, así como la evaluación de la eficacia y del cumplimiento de los productos fitosanitarios formulados en base al herbicida glifosato.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 10.2.c) LAIMA, en este sentido coincidente con el artículo 20.1. LTAIBG, establece que la autoridad pública competente facilitará la información solicitada en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla —y en el de dos meses si el volumen y la



complejidad de la información imposibilitan cumplir el plazo de un mes, debiendo informarse al solicitante de tales circunstancias, lo no se ha producido en este caso, teniendo el silencio administrativo en este ámbito un carácter negativo, según la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:116) en los siguientes términos: «*el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la Ley 27/2006, formulada tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, debe ser interpretado en sentido negativo*» (STS 09/01/2023-).

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.

5. Con carácter previo, atendiendo al contenido claramente medioambiental de la inicial solicitud de información, es preciso recordar que, de conformidad con la jurisprudencia sentada en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033) y de 5 de abril de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022:1422), este Consejo, como órgano garante del ejercicio de derecho constitucional de acceso a la información, es competente para conocer de esta reclamación «*sin perjuicio de aplicar el régimen sustantivo de la regulación del derecho de acceso y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente. Esta posibilidad se sitúa, además, en la línea de lo previsto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo artículo 6.1 se refiere a la necesidad de establecer procedimientos de reconsideración de la resolución dictada sobre el acceso y prevé, entre otras opciones, un recurso previo a la vía judicial ante una entidad independiente e imparcial creada por la Ley.*» —vid. en este sentido la resolución R/365/2022 de 18 de octubre o la R CTBG 541/2023, de 5 de julio—.

Como se desprende de la jurisprudencia reseñada y sin perjuicio del indicado régimen específico, las previsiones de la LTAIBG resultan de aplicación supletoria, por lo que, alegadas por el Ministerio las causas de inadmisión del artículo 18.1, letras c) y e) en relación al punto 1) de la petición, y letra b) en relación al punto 2), corresponde analizar si resulta suficientemente justificada o no su aplicación o no al caso.

6. Por lo que concierne, ahora, al carácter abusivo de la solicitud, cabe recordar que el Tribunal Supremo ha señalado que «*la 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» —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 —ausencia de justificación que no puede equipararse a la persecución de un *interés meramente privado*—.

No se aprecia, en este caso, el carácter abusivo denunciado por ADIF. Así, como ya señaló este Consejo en la R CTBG 454/2024, de 19 de abril, no *«se ha justificado que se haya producido un “exceso en el ejercicio del derecho, que se pone de manifiesto por la desproporción en la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública, así como en el tiempo y en los recursos necesarios para obtenerla”»*.

Por un lado, este Consejo no estima que concurra el elemento de ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, si no que, al contrario, se considera que la información solicitada contribuye directamente a las finalidades de la LTAIBG al vincularse directamente con la transparencia del uso de productos fitosanitarios. De acuerdo con la resolución de este Consejo R CTBG 705/2019, de 30 de diciembre, confirmada por la Sentencia n.º 176/2023, de uno de diciembre, del Juzgado Central Contencioso-Administrativo n.º 3, y relativa a una petición de información sobre productos fitosanitarios:

*«Asimismo, a nuestro juicio y teniendo en cuenta su naturaleza, la información reclamada debe ser hecha pública, ya que afecta a los ciudadanos en general y a los agricultores en particular. A los primeros, porque estamos hablando de problemas del uso de pesticidas en la cadena alimentaria y a los segundos porque podrían estar utilizando un pesticida de poca o nula incidencia respecto a la finalidad que persigue, que es evitar plagas y otros elementos dañinos para los productos agroalimentarios. La información solicitada es, por lo tanto, a nuestro juicio, de remarcado interés público».*

Este Consejo tampoco estima que concurra el segundo elemento determinante del carácter abusivo de una solicitud de acceso a la información, dado que, tal y como alega el reclamante, se está solicitando una información que la normativa específica



prevé que los usuarios profesionales de productos fitosanitarios mantengan en un registro durante al menos tres años (artículo 67.1 del Reglamento n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo<sup>7</sup>).

En concreto, su *Exponendo 44* señala el objetivo de mantener la disponibilidad de la información objeto de registro (la correspondiente al periodo de los últimos 3 años, de acuerdo con el citado artículo 67.1) al indicar que *«[e]s necesario establecer disposiciones sobre el mantenimiento de registros y sobre la información referente al uso de los productos fitosanitarios para aumentar el nivel de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente, garantizando para ello la rastreabilidad de una posible exposición, a fin de aumentar la eficiencia del seguimiento y del control y reducir los costes del seguimiento de la calidad del agua»*.

7. En relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. c) LTAIBG, es necesario tener presente que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *«(...) 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 (...)»*.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de 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] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—. Se incluye, también, 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 —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2009-82202>



En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, por sí mismos, no integran la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

8. En este caso, el Ministerio requerido, en su resolución, justifica la aplicación del artículo 18.1.c) LTAIBG a la petición 1) de la solicitud en que *«habría que recurrir a información interna diseminada y no recopilada y que, en ningún momento, ha formado parte de un expediente definitivo (...) La búsqueda, recopilación y preparación de los datos y la confección de la información solicitada (con el desglose y las especificidades requeridas) (...) requiere un tratamiento previo (...)»*.

Como se ha expuesto, de acuerdo con la normativa alegada por el reclamante existe el deber de mantener un registro del uso de productos fitosanitarios realizado durante los últimos tres años, incluyendo dicho registro los siguientes datos: el nombre del producto fitosanitario, el tiempo y la dosis de aplicación, la zona y el cultivo donde se ha utilizado el producto fitosanitario. Por su parte, en el punto 1) de la solicitud se interesaba las cantidades totales desglosadas por productos fitosanitarios usados por ADIF en los años 2021, 2022 y 2023, es decir, los datos correspondientes a las dosis totales de aplicación de cada producto fitosanitario, datos que, conforme con la normativa, ADIF debería mantener registrados.

ADIF alega que los datos solicitados no se encuentran recopilados y que su preparación con el desglose solicitado requeriría un tratamiento previo, aunque sin explicar en qué consistiría dicho tratamiento o cual es la información diseminada que sería necesario recopilar y tratar.

Sin embargo, se considera, de acuerdo con el criterio mantenido por este Consejo (por ejemplo, R CTBG 17/2025, de 7 de enero) y con la jurisprudencia mencionada, que no se ha justificado de manera suficiente la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG para no facilitar el acceso a la información solicitada, pues no se ha proporcionado una explicación de las dificultades que ocasionaría el tratamiento de la información solicitada, ni una estimación del trabajo que conllevaría esta tarea en relación con los recursos humanos disponibles. En efecto, no se ha justificado ni la cantidad, ni las características de los documentos que necesita recopilar, ni cuáles son las operaciones de reelaboración necesarias para completar la información solicitada en la petición 1), mientras el reclamante sí ha justificado que los datos son parte de los que la normativa aplicable prevé que se encuentren registrados por los usuarios de productos fitosanitarios.



A lo anterior cabe añadir que la sentencias que invoca ADIF en defensa de sus alegaciones no resulta de aplicación pues se refiere a una casuística que no resulta trasladable a este caso.

Debe recordarse, finalmente, que la eventual aplicación de alguno de límites legales, o de las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, para denegar o inadmitir una solicitud de acceso a información pública, sólo podrá considerarse conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal y como exige nuestro ordenamiento y ha subrayado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo.

Esta exigencia de proporcionalidad obliga también a examinar siempre la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada, o proporcionarla en un formato diferente, antes de acordar la denegación integral, pues toda limitación de un derecho habrá de ceñirse a lo estrictamente necesario. De ahí que, como también ha dictaminado el Tribunal Supremo, el *«juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG (lo que es extensible a las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG) no afecte a la totalidad de la información solicitada.»* (STS de 21 de enero, ECLI:ES:TS:2021:574).

9. Procede analizar, a continuación, la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG que invoca ADIF en relación con el punto 2) de la solicitud, esto es, el acceso a la documentación de cumplimiento de la Gestión Integrada de Plagas regulada por el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios<sup>8</sup>.

Este Consejo ha precisado ya, en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita la aplicación de la citada causa de inadmisión 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

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-11605>



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 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»*.

10. Este Consejo considera que no pueden considerarse información auxiliar o de apoyo justificativa de la inadmisión de la petición 2) de la solicitud referente a la documentación de cumplimiento del citado Real Decreto 1311/2013, en concreto por el artículo 16.1 citado por el reclamante, es decir, *«la información especificada en la Parte II del anexo III»*, tal y como haya sido registrada por ADIF *«de manera electrónica en la aplicación que se habilite al efecto por la autoridad competente, con un plazo de volcado de esta información de un mes desde la fecha de realización de los tratamientos»*. En ningún caso puede constituir documentación interna de ADIF aquella que ha facilitado a las autoridades competentes en un determinado plazo marcado por la normativa, y cuyo contenido viene establecido, asimismo, por la normativa.

Sí considera este Consejo que puede existir documentación previa a dicho registro, aludida por el órgano requerido como *“partes de uso”*, que cabe considerar información auxiliar o de apoyo en tanto que documentación preparativa del cumplimiento normativo. Sin embargo, de la literalidad de la solicitud del reclamante no puede extraerse que se esté solicitando dicha documentación, por lo que no cabe aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG a la petición 2) de la solicitud.

11. Finalmente, este Consejo hace notar que en el trámite de audiencia el reclamante se ha mostrado conforme con la acotación de su solicitud a lo siguiente:



*Con el fin de clarificar solicitamos la siguiente información productos fitosanitarios y cantidades totales de los mismos usados por ADIF en los años 2021, 2022 y 2023, sin ningún otro tipo de desagregación, lo cual en ningún caso supone una reelaboración de la información ni que ésta sea abusiva en su dimensión cualitativa.*

*(...)*

*Ecologistas en Acción consideraría como adecuado a que la información se limitase al año 2023 y únicamente se nos proporcioné el listado de los productos fitosanitarios y las cantidades de los mismo usado por ADIF en ese año sin mayor grado de desagregación y la evaluación de la eficacia y del cumplimiento de la gestión integrada de plagas únicamente para los productos fitosanitarios formulados en base al herbicida glifosato».*

12. En consecuencia, ante la inadmisión total de la información solicitada, que tiene carácter público, sin que se haya aportado una justificación suficiente de las razones que fundamentan esta decisión, debe estimarse la reclamación presentada ante este Consejo.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de ADIF/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, en los términos fijados en la fundamentación jurídica de esta resolución, la siguiente información:

*Se nos informe de las cantidades totales desglosadas por productos fitosanitarios usados por ADIF en los años 2021, 2022 y 2023, o subsidiariamente, la información referida al año 2023.*

*Asimismo se nos proporcione a documentación que avale que se cumple con la Gestión Integrada de Plagas del RD1311/2012, en especial a lo referente a la necesidad de empleo de esos determinados fitosanitarios y se ha estudiado el uso de otras alternativas.*



**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 23.1<sup>9</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>10</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>11</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2025-0394 Fecha: 04/04/2025

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>