



Resolución 710/2018

S/REF: 001-030290

N/REF: R/0710/2018; 100-001946

Fecha: 19 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento/ ADIF Alta Velocidad

Información solicitada: Inventario pasos a nivel

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, 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), con fecha 25 de octubre de 2018, la siguiente información:

1. Inventario de Pasos a Nivel con un momento de tráfico superior a 400.000, que recoja la identificación del Paso a Nivel, Línea férrea y vial que se cruzan, coordenadas UTM, momento de tráfico.

2. Inventario de Pasos a Nivel eliminados desde 1 de agosto de 2001, que recoja la identificación del Paso a Nivel, línea férrea y vial que se cruzan, coordenadas utm, momento

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

de tráfico, modo de eliminación (paso sobreelevado, paso subterráneo, supresión), fecha de eliminación, nombre del proyecto bajo el que se eliminó, importe del proyecto.

2. Mediante resolución de fecha 28 de noviembre de 2018, ADIF contestó al solicitante en los siguientes términos:

Una vez analizada la solicitud, presentada por [REDACTED], ADIF considera que procede conceder el acceso a la información por lo que se le se adjuntan dos anexos con los listados de pasos a nivel sin las coordenadas UTM, sin el nombre del proyecto bajo el que se eliminó y sin el importe, ya que no se encuentran dichos datos procesados en el repositorio. La obtención de dicha información supondría unos recursos humanos de los que no se dispone.

*ANEXO I 001-030290 PASOS SUPRIMIDOS
ANEXO II 001-030290 PASOS AxT MAS DE 400.000*

3. Con fecha de entrada el 30 de noviembre de 2018, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

En la respuesta al punto 2 de mi solicitud no se incluye toda la información solicitada, en concreto falta:

- 1.Coordenadas UTM*
- 2.Modo de eliminación (Paso sobreelevado, Paso subterraneo, Soterramiento vía férrea, Supresión de la línea férrea, Supresión del vial, etc...)*
- 3.Proyecto por el que se eliminó.*
- 4.Importe de dicho proyecto.*

Solicito que se me facilite de nuevo el listado incluyendo la información faltante.

4. Con fecha 3 de diciembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito entrada el día 21 de diciembre de 2018 ADIF realizó las siguientes alegaciones:

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

- Como se indicaba en la resolución, los datos solicitados no se encuentran procesados en el repositorio de esta Entidad Pública Empresarial y no se dispone de los recursos humanos necesarios para la obtención de la información adicional que reclama el solicitante. Se puede comprobar en el anexo I que se facilitó con la Resolución que los datos se refieren a una cantidad muy amplia de pasos a nivel dispersos por toda la geografía nacional.

- En este sentido, indicar que esta Entidad tiene la obligación de administrar los recursos disponibles de modo racional y, a parte del coste económico que pudiera suponer la consecución de los datos reclamados, los mismos no serían de utilidad práctica para esta Entidad Pública Empresarial.

- Por otra parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que, en referencia a la información pública, indica:

"Se entiende por información pública 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. "

En virtud de su aplicación no puede considerarse como información pública unos datos de los que se carece según se comunica en la resolución de fecha 28 de noviembre del expediente 001-030290.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁴](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Entrando en el fondo del asunto, cabe indicar que ADIF deniega una parte de la información solicitada en relación con los pasos a nivel, en concreto las *Coordenadas UTM*, el *Modo de eliminación*, el *Nombre del proyecto por el que se eliminó* y el *Importe*, alegando en su Resolución que *no se encuentran dichos datos procesados en el repositorio*, por lo que, *la obtención de dicha información supondría unos recursos humanos de los que no se dispone*; añadiendo, en vía de reclamación el *coste económico que pudiera suponer la consecución de los datos reclamados*; así como, que *no puede considerarse como información pública unos datos de los que se carece*.

En primer lugar, debe de nuevo recordarse que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. En este sentido, el Preámbulo de la LTAIBG, señala que *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos*.

De igual manera, deben recordarse determinados pronunciamientos judiciales sobre este derecho de acceso, entre los que destacan por ejemplo, la [Sentencia nº 46/2017, de 22 de](#)

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016⁵ y que se pronuncia en los siguientes términos: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

4. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, los datos correspondientes a las *Coordenadas UTM*, que es un sistema que permite referenciar cualquier lugar de la superficie terrestre, es un dato de carácter geográfico-técnico, que no permite conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones ni cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, por lo que, no puede considerarse incardinada dentro de la finalidad perseguida por la LTAIBG según se ha señalado previamente.

Además, como puede comprobarse en el Anexo facilitado por ADIF se identifica el punto kilométrico, la comunidad autónoma, la provincia y el municipio, así como la denominación del camino, lo que permite al solicitante identificar el lugar del paso a nivel correspondiente.

Asimismo, por lo mismos motivos expuesto, tampoco se considera incardinada dentro de la finalidad perseguida por la LTAIBG la información correspondiente al *Nombre del proyecto*, estando los Pasos a Nivel perfectamente identificados, tal y como se ha expuesto.

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

Por otra parte, a nuestro criterio, la referencia que realiza el art. 13 de la LTAIBG al ejercicio de las funciones del organismo sujeto a la LTAIBG, en el que debe enmarcarse la información que puede ser solicitada, debe entenderse en sentido amplio, por lo que, saber el *Importe del proyecto* y el *Modo de eliminación* sí permitiría conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones y cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, siendo información de carácter público, al obrar en poder de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la norma y haber sido elaborada en el ejercicio de sus funciones. En este caso, ADIF habrá tenido que efectuar un estudio para determinar la forma de eliminación de los Pasos a Nivel en función del tipo de paso, lo que habrá influido en la magnitud del proyecto y su coste, es decir, cómo se han manejado los fondos públicos.

En este sentido, el acceso a la información considerada pública solo podría denegarse si resultan de aplicación, después de efectuar una correcta ponderación, alguno de los límites del artículo 14 de la LTAIBG o alguna de las acusas de inadmisión de su artículo 18, de acuerdo a la interpretación de los mismos realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia.

5. A este respecto, ADIF alega que *los datos solicitados no se encuentran procesados en el repositorio de esta Entidad Pública Empresarial y no se dispone de los recursos humanos necesarios para la obtención de la información; que los datos se refieren a una cantidad muy amplia de pasos a nivel dispersos por toda la geografía nacional, así como, el coste económico que pudiera suponer la consecución de los datos reclamados.*

Es decir, que aunque no lo indica expresamente ADIF deniega la información solicitada por entender que resulta de aplicación el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Debe recordarse que esta causa de inadmisión debe interpretarse de acuerdo con el [Criterio Interpretativo CI/007/2015⁶](#), aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a). Este Criterio indica, sumariamente, lo siguiente:

“(...) Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita,

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

(...)

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración. (...)

Esta causa de inadmisión también ha sido objeto de interpretación por parte de los Tribunales de Justicia, que, se han pronunciado en el siguiente sentido:

[Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional](#)⁷: *“La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley” (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".

Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017⁸ en el siguiente sentido: (...) *no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley."*

En casi idénticos términos, rechazando la identificación entre recopilación de información y reelaboración de la misma, se pronuncia la sentencia nº 125/2018, dictada por el mismo Juzgado en el PO 62/2017⁹.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, la justificación de ADIF relativa a que *los datos solicitados no se encuentran procesados en el repositorio de esta Entidad Pública Empresarial* no significa, a priori, que requiera una labor de reelaboración sino que supondría una recopilación de datos. Si bien es cierto, que como se puede comprobar en el Anexo con la información proporcionada, se contabilizan 1.586 Pasos a Nivel suprimidos desde 2001, por lo que, si se ha de comprobar expediente por expediente para extraer el modo de eliminación y el importe, parece razonable la justificación alegada por ADIF, en cuanto a que no dispondría de los recursos humanos suficientes para ello y su coste sería elevadísimo, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/76_MJusticia_2.html

Debe tenerse en cuenta asimismo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha establecido una relación entre la aplicación de la indicada causa de inadmisión, el uso de recursos para obtenerla y si el acceso a la misma queda justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG. Así, y tal y como se razonaba en el expediente R/0053/2018

Añadido a lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que, en no pocas ocasiones como ha quedado destacado en los antecedentes de hecho y atendiendo al tipo de información requerida, ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y ratio iuris de la LTAIBG. Así, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, se entiende que el derecho de acceso ha quedado debidamente satisfecho de acuerdo a lo regulado en la LTAIBG y, en consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 30 de noviembre de 2018, contra el ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), MINISTERIO DE FOMENTO.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁰](#), 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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre¹¹](#), 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹²](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>