



Resolución 258/2020

S/REF: 001-039958

N/REF: R/0258/2020; 100-003683

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: ADIF/Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Datos estadísticos sobre la Línea 120 de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG)

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), adscrito al MINISTERIO DE FOMENTO (actual 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), con fecha 17 de enero de 2020, la siguiente información:

Se solicita a ADIF, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, entidad dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la presentación de la totalidad de los datos requeridos a continuación, y referidos a su Línea 120 de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG):

- Número de circulaciones totales de toda la Línea, año por año, desde el año 2013 hasta los datos más recientes que se posean.

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

- Porcentaje y número total de circulaciones año por año en la modalidad de Mercancías, desde el año 2013 hasta los datos más recientes que se posean.

- Porcentaje y número total de circulaciones año por año en la modalidad de Pasajeros, desde el año 2013 hasta los datos más recientes que se posean.

- Porcentaje y número total de circulaciones de cada operador ferroviario año por año respecto al total de circulaciones anuales, desde el año 2013 hasta los datos más recientes que se posean.

- Porcentaje y número total de circulaciones año por año de trenes de Mercancías o Pasajeros que circularon bajo la categoría de Tren Especial (Marcha Especial), desde el año 2013 hasta los datos más recientes que se posean.

- En caso de que se posean datos, tipo de locomotora usada en los trenes de Mercancías, detallando el porcentaje de circulaciones y número absoluto de circulaciones de cada tipo año por año, desde el año 2013 hasta los datos más recientes que se posean.

2. Mediante resolución de 4 de junio de 2020, el ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), adscrito al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, contestó al solicitante lo siguiente:

Con fecha 18 de febrero de 2020, al amparo de lo dispuesto en el artículo 19.3 LTAIBG, se concedió trámite de audiencia a los interesados por la solicitud de información.

Con fecha 24 de febrero se recibieron las alegaciones de Renfe Viajeros y con fecha 2 de marzo se recibieron las alegaciones de Renfe Mercancías SME, S.A. Ningún otro interesado más ha realizado alegaciones.

Renfe Viajeros no da su conformidad a facilitar la información relativa a circulaciones de servicios comerciales y Renfe Mercancías SME, S.A. no ha mostrado su conformidad a facilitar la información solicitada. Las alegaciones no son, en ningún caso, vinculantes, sin perjuicio de que deban ser consideradas en la presente resolución.

ADIF considera que procede conceder el acceso parcial a la información por lo que se le comunica que:

Se adjunta el ANEXO I 001-039958 Línea 120.

En relación con las circulaciones de los operadores ferroviarios, no se facilita información en aplicación del artículo 14.1.h de la LTAIBG que limita el derecho de acceso a información que suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales dado que esta información

repercute sobre los planes estratégicos comerciales y podría afectar negativamente a la competencia entre las empresas. Renfe Viajeros y Renfe Mercancías SME S.A. también sostienen este argumento, aunque Renfe Mercancías SME S.A. lo hace extensivo a toda la solicitud.

Por otro lado, cabría añadir que, a nuestro juicio, conocer estos datos no contribuiría al escrutinio de 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, cuestiones todas ellas referidas en el Preámbulo de la norma y que se configuran como objetivos de la LTAIBG e inspiradores del derecho de acceso a la información que la misma reconoce y garantiza. En otras palabras, saber que en la Línea 160 operan A, B, C y D, o C, A y G no contribuye a la satisfacción de los fines establecidos en la Ley y sin embargo si puede perjudicar a los intereses económicos o comerciales, entendidos conforme han sido definidos en el Criterio interpretativo 1/2019.

En definitiva, atendiendo a esta definición, se ha ponderado el perjuicio a este bien jurídico con el beneficio (entendido como el cumplimiento de alguno de los fines perseguidos por la LTAIBG) que generaría facilitar la información para concluir que se debe de limitar el acceso en lo tocante a las concretas empresas ferroviarias que operan en esta Línea.

Subsidiariamente, también procede limitar el acceso a esa precisa información en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG. La información solicitada, en concreto aquella cuyo acceso se limita, nunca ha sido objeto de publicación (precisamente para no perjudicar los referidos intereses) ni por parte de ADIF ni por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia que todos los años publica su informe anual sobre el sector ferroviario. Véase:

<https://www.cnmc.es/sites/default/files/2786849.pdf>

Consecuentemente, la información no está elaborada y por lo tanto no está disponible. Para dar respuesta a la solicitud debería realizarse una respuesta ad hoc, que además conllevaría emplear una serie de recursos humanos no disponibles en general y en particular en la situación tan excepcional en la que nos encontramos.

El ANEXO I 001-039958 Línea 120 consta de una tabla con información sobre el número de circulaciones anuales (trenes con recorrido parcial y total en cada línea) Años: 2013 – 2018.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 5 de junio de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, reclamación en base a los siguientes argumentos:

En la resolución se esgrime la capacidad lesiva de la publicación de los datos solicitados a ADIF, pero es precisamente este órgano el que no puede ser dañado por la publicación de esos datos, al ser el mero gestor de la infraestructura, y no un agente activo más dentro del negocio del transporte ferroviario (tales como si lo pueden ser Renfe, Transfesa, Captrain, etc.).

Al igual que se considera derecho a la información el conocer las empresas contratadas por el sector público, es de interés conocer que empresas utilizan los recursos públicos que gestiona ADIF, para así poder hacer un escrutinio real y detallado de la liberalización ferroviaria en el transporte de mercancías llevada a cabo en España en los últimos años.

Renfe, por su parte, se niega a que se facilite información relativa a la magnitud de sus operaciones en la línea 120. Parece ignorar, pues, que es una compañía pública, sujeta al escrutinio de la Ley de Transparencia. Además, es dudosa cuanto menos la afirmación de que conocer el número de trenes anuales operados por Renfe en la susodicha línea pueda dañar sus intereses comerciales, ya que esto no tiene afección en el número de empresas que vayan a contratar los servicios del operador público. En verdad, el número total de circulaciones de mercancías de Renfe puede ser conocido quiera o no Renfe, mediante el escaneo de unas ondas de radio que cada tren transmite con un identificador único de cada operador (un método que cualquier persona puede realizar con un receptor de radio y un ordenador trabajando 24 horas al día). Obviamente este sistema es un tanto complejo, y por ello se solicitan los datos por aquí, para evitar las inconveniencias que el uso de este sistema cause a mi persona.

Por último, es de dudosa credibilidad la excusa de que se necesitaría un gran esfuerzo humano para poder preparar los datos solicitados (operador ferroviario y tipo de tren), cuando ADIF ha sido capaz de proporcionar los datos aportados en el anexo adjunto, y dentro de su intranet esos datos quedan claramente registrados.

Se añade a la reclamación la siguiente información complementaria de interés:

AENA, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, gestor de la infraestructura aeroportuaria en España y equivalente de ADIF en la aviación civil, publica desde el año 2004 la misma

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

información que se solicitó en mi solicitud, pero relativa a la aviación: Operadores, porcentaje total de vuelos regulares y no regulares, vuelos de mercancías o pasajeros, y tipo de avión usado en las operaciones aeroportuarias de todo España, aeropuerto por aeropuerto; sin que la difusión de susodicha información haya causado ningún problema económico aparente al gestor aeroportuario o a los numerosos operadores aéreos que trabajan en las instalaciones de AENA.

Los susodichos datos pueden ser consultados en el siguiente enlace:

<http://www.aena.es/csee/Satellite?c=Page&cid=1113582476702&pagename=Estadisticas%2FEstadisticas&folderid=DCA898D811D7075B01007D87B81DB302&dssid=A5438299475412A84A9F139F7CD337DD>.

4. Con fecha 9 de junio de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 30 de junio de 2020 tuvieron entrada las alegaciones de ADIF en las que se indicaba lo siguiente:

La solicitud de información a la que va referida dicha reclamación tuvo entrada a través del Portal de Transparencia el día 17 de enero de 2020, asignándole el número de expediente 001-039958.

- Dicho expediente fue trasladado por parte de la UIT del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a ADIF, el día 20 de enero de 2020, momento en que se inicia el plazo para la resolución de este.*
- ADIF acepta la competencia en fecha 23 de enero de 2020, asumiendo la obligación de elaborar la resolución. Esta se firmó, tras la suspensión de plazos por la crisis sanitaria, en fecha 4 de junio de 2020, siendo subida a la aplicación GESAT el día 5 de junio.*
- Nos reafirmamos y ratificamos el contenido de la resolución contra la que ahora se alza el recurrente ya que las alegaciones que soportan la reclamación no desvirtúan aquel contenido.*
- No obstante lo anterior, es necesario realizar algunas alegaciones extraordinarias.*
- No es una cuestión controvertida que la limitación del acceso por suponer real o potencialmente un perjuicio a los intereses económicos o comerciales no está circunscrita a la defensa de los propios intereses de la entidad receptora de la solicitud,*

la prueba más rotunda es que en ese caso carecería de sentido que el legislador hubiera previsto un trámite (ex artículo 19.3 de la Ley 19/2013) para que los terceros afectados puedan realizar las alegaciones que consideren oportunas. Por lo tanto, esta alegación del recurrente carece de fundamento.

- En segundo lugar, vamos a utilizar una analogía simple, supongamos que el peticionario hubiera solicitado conocer las empresas adjudicatarias de la venta de productos en las estaciones a través de máquinas vending ¿Tendría derecho el peticionario a saber qué empresas habían sido adjudicatarias? Indudablemente. ¿Tendría derecho a conocer los importes de los contratos, en ese caso, de ingreso? Por supuesto, sin embargo, ¿alcanzaría su derecho a conocer si los adjudicatarios han instalado una, tres o quince máquinas, si estas son de café o té, si se venden chocolatinas o no? A nuestro juicio no, porque esa información excede de los fines establecidos en el preámbulo de la norma. En este ejemplo, también podría el peticionario comprobar la realidad de las máquinas vending visitando todas las estaciones, lo cual, no desvirtuaría, en absoluto, los motivos aquí alegados. A mayor abundamiento, la respuesta resulta reforzada si se pondera el beneficio (que lógicamente tiene que ser mesurado en tanto en cuanto satisfaga alguno de los fines previstos en la norma) con el perjuicio para los intereses económicos y comerciales, en este caso, de las empresas ferroviarias que podrían ver comprometidas sus posiciones competitivas. Por su importancia cabe insistir en que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que es el organismo (independiente) encargado de preservar, garantizar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva y de una regulación eficiente en todos los mercados y sectores productivos en beneficio de los consumidores y usuarios ha decidido no exigir la publicación esa información, parece, digamos, imprudente, ir en contra del criterio del máximo organismo en la materia.*
- Por último, es incuestionable que la información solicitada nunca ha sido objeto de publicación, ya que de lo contrario el recurrente no la habría pedido o la habría pedido alegando que ésta se publica para otras Líneas. Así pues, es lógico que si la información nunca ha sido objeto de publicación la información no está elaborada y consecuentemente para entregarla, habría que realizar un informe ad hoc. La sencillez en la elaboración del informe que manifiesta el recurrente no deja de ser la opinión de alguien ajeno a la organización y por lo tanto no tiene ningún valor. En todo caso, deberá ser el CTBG el que valore en su justa medida la facilidad o la complejidad de la elaboración del referido informe. Nosotros podemos afirmar con total honestidad que*

la información no está, ni mucho menos, a un “clic”, como parece insinuar el recurrente.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, 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.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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. En relación al plazo para contestar a una solicitud de acceso, el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La 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 caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, ADIF no respondió al solicitante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique, ni siquiera el estado de alarma, puesto que se presentó la solicitud de acceso en enero de 2020 y, cuando fue declarado el estado de alarma, ya habían

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&tn=1&p=20181206#a12>

transcurrido casi dos meses desde el inicio del cómputo del plazo máximo para resolver, incluido el trámite de audiencia a los terceros afectados, finalizado el 2 de marzo de 2020.

En este sentido, se recuerda que han de preverse y realizarse las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)⁶ o más recientes [R/0234/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)⁷ y [R/0543/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)⁸) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. En cuanto al fondo del asunto, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes, se solicita información estadística sobre el funcionamiento de la Línea 120 de la Red Ferroviaria de Interés General, que ADIF deniega por tres razones: 1) solicitud ajena a la finalidad de la Ley 2) perjuicio a los intereses económicos y comerciales y 3) necesidad de una reelaboración previa de la información.

La primera de las razones ha de analizarse en función de la finalidad que se persigue con la LTAIBG, contenida en su *Preámbulo: 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*

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

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.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente:

“(...) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución. (...)”

Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019,.....una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares.”

En el caso que analizamos, ADIF ya ha entregado al reclamante información sobre el número de circulaciones anuales (trenes con recorrido parcial y total en cada línea) relativo a los años 2013 – 2018. Resulta de todo punto contradictorio dar una información para alegar, a continuación, que no forma parte de los fines consagrados en la Ley.

Es cierto que en su solicitud el reclamante no justifica par qué pide la información pero es que no tiene obligación de hacerlo según dispone claramente el art. 17 de la LTAIBG. Antes al contrario, a nuestro juicio, la información requerida sirve para el control de la actividad pública de una infraestructura esencial para la ciudadanía como es el transporte ferroviario.

Entendemos, por lo tanto, que lo solicitado sí cumple con la finalidad que marca la LTAIBG.

5. La segunda de las razones apuntada – perjuicio a los intereses económicos y comerciales – constituye un límite de los previstos en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG. Conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los tribunales de justicia en cuanto a los límites contenidos en la Ley:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *“(…) 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”*.

“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: *“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”*.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aqulitado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la

determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016: *"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."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: *"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.
- Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el marco de un recurso de casación y en la que se razona lo siguiente:

“Esa 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.” (...)

“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.

Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”

En el caso que nos ocupa, ADIF se limita a invocar el límite sin argumentar mínimamente porqué resulta de aplicación a su juicio. Asimismo, este Consejo de Transparencia no percibe que sean de aplicación dicho límite de una manera tan categórica como se pretende.

6. Así, recordemos que para analizar el concepto de intereses económicos y comerciales debemos tener presente el [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)⁹, dictado en función de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG y en el que se alcanzan las siguientes conclusiones:

“1. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado

⁹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios/1-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html)

de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

2. En cualquier caso, por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

3. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la “confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

4. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

5. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

6. En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas

7. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.”

A nuestro juicio, ADIF no ha demostrado que el daño alegado sea indubitado y concreto, sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

Por lo tanto, siguiendo el criterio del Tribunal Supremo y, más en concreto, la necesidad de argumentar debidamente la aplicación de los límites al acceso, consideramos que no se aprecia la existencia del límite invocado.

7. La última razón que plantea ADIF para denegar el acceso es que debe reelaborar la información, es decir, crearla expresamente para dar una respuesta satisfactoria al reclamante.

Dicho precepto debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

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, 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.”

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión. En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a*

que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía".

Igualmente, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia"*.

Asimismo, no debe dejar de mencionarse de nueva Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información (...).*

Finalmente, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, de 3 de marzo de 2020, manifiesta en su fundamento quinto, que *"la acción previa de reelaboración, en la medida que se anuda a su concurrencia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita.*

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se

encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración.”

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe recordar a la Administración que, tal y como ha indicado expresamente el Tribunal Supremo, la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada.

ADIF sostiene que la información solicitada nunca ha sido objeto de publicación ni por parte de ADIF ni por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia que todos los años publica su informe anual sobre el sector ferroviario. Consecuentemente, la información no está elaborada y por lo tanto no está disponible. Para dar respuesta a la solicitud debería realizarse una respuesta ad hoc, que además conllevaría emplear una serie de recursos humanos no disponibles en general y en particular en la situación tan excepcional en la que nos encontramos.

Este Consejo de Transparencia está de acuerdo con estos razonamientos.

En efecto, el detalle con el que se plantea la solicitud de información, más allá de los datos que ya han sido proporcionados en la respuesta, permite concluir que nos encontramos ante una ingente cantidad de datos diferentes cuyo acceso por el solicitante exige que haya de elaborarse expresamente mediante un tratamiento que, a nuestro juicio se corresponde con el que el Tribunal Supremo ha considerado una acción previa de reelaboración en los términos del art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Por todo cuanto antecede, entendemos por lo tanto que 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 5 de junio de 2020, contra la resolución del ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), adscrito al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 5 de junio de 2020.

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

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

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](#)¹¹, 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-Administrativa](#)¹².

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>