



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 752/2021

S/REF: 001-057574

N/REF: R/0752/2021; 100-005746

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

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

Información solicitada: Informes de inspección, contratos y otras actuaciones en la línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero-Burgos

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 3 de junio de 2021 al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

Todas las cuestiones van dirigidas al respecto de la línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero Burgos, catalogado con el número 102 y con denominación Bifurcación Aranda a Madrid Chamartín-Clara Campoamor.

1. Al respecto de la citada línea, en enero de 2021, contestaron en el SENADO mediante respuesta escrita a pregunta de senadores que "se indica que se está realizando una inspección global de todos los elementos de la línea (puentes, túneles, explanaciones y vía) para valorar en su caso posibles actuaciones". Solicito me aporten dicho o dichos informes realizados correspondientes a la inspección de los puentes, túneles, vía, etc., desglosando cada elemento de superestructura, infraestructura, etc. analizado, si los informes son

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

separados. Y de todos modos, aportar el informe final elaborado por el ADIF para la apertura del tramo o del estado de la línea o tramo. En caso de no haberse finalizado aún en el momento de la respuesta a mi pregunta, indicar fecha prevista finalización de la inspección y del informe.

2. a) *¿Cuáles son las actuaciones de mejora, inspección, desbroce, limpieza, mantenimiento, correctivas, de reparación o de inversión previstas para el año 2021, o ya realizadas desde el ADIF, para licitar, adjudicar, de urgencia, ejecutar por medios propios y/o externos o realizar actuaciones correctivas, preventivas o de cualquier otro tipo en el tramo MANZANARES-SOTO DEL REAL A ARANDA DE DUERO MONTECILLO de la citada línea?*

b) *Detallar de cada una de ellas, coste en euros desglosado, fecha o fecha prevista, y aportar expedientes, con documentación y fechas de licitación, contrato, adjudicación, requerimiento a la contrata de mantenimiento, factura de la empresa o contrata del contrato marco, etc. en el caso de ya haberse realizado los trabajos o ya existir la documentación, de cada una de las intervenciones. Incluir inspecciones, desbroces, limpiezas, mejora, mantenimiento, inversión, correctivas, preventivas, de reparación, urgentes; y todas las actuaciones en el citado TRAMO.*

c) *Asimismo aportar acta o documento aportado por la empresa o contrata que haya realizado esos trabajos (o si es por medios propios, su empresa); informando asimismo en qué consiste cada uno, de los ya realizados, horas de trabajo, metros, concepto de intervenciones y materiales utilizados cuantificados tanto en magnitud como su valor económico, etc. si obra en su poder dicha documentación.*

3. *De forma análoga a la pregunta anterior número 2, con respecto a los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.*

a) *Actuaciones de mejora, inspección, mantenimiento, correctivas o de inversión en el tramo MANZANARES-SOTO DEL REAL A ARANDA DE DUERO MONTECILLO. ¿Cuáles se realizaron? No modo genérico sino el listado de las mismas por día, mes y año y posterior detalle.*

b) *¿Cuáles de ellas se realizaron dentro del contrato marco de mantenimiento de vías y obras? ¿Cuáles por adjudicación directa? ¿Cuáles por medios propios? ¿Cuáles por algún otro tipo de procedimiento? Detallar cuáles y qué tipo de procedimiento.*

c) *Detallar de cada una de ellas, coste en euros desglosado, fechas de realización, y aportar expedientes, con documentación y fechas de licitación, contrato, adjudicación, requerimiento a la contrata de mantenimiento o a medios propios de ADIF, factura de la empresa o contrata del contrato marco o ADIF, etc. de cada una de las intervenciones. Incluir inspecciones, desbroces, limpiezas, mejora, mantenimiento, inversión, correctivas, preventivas, de reparación, urgentes; y todas las actuaciones en el citado TRAMO.*

d) Asimismo aportar acta o documento aportado por la empresa que haya realizado esos trabajos (o si es por medios propios, su empresa); informando asimismo Uds. en qué consiste cada uno, horas de trabajo, metros de actuación, intervenciones y materiales utilizados cuantificados.

2. El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), tras solicitar el de 2 de julio ampliación de plazo para resolver en aplicación del artículo 20.1 de la LTAIBG, mediante resolución de 4 de agosto de 2021 contestó al solicitante lo siguiente:

Cuestión 1: En el momento de responder a estas cuestiones, no se ha finalizado todavía la inspección global indicada. A este respecto, cabe indicar que esta inspección se está realizando con los mismos recursos que dan servicio a las inspecciones sobre líneas con tráfico, que deben ser priorizadas en la planificación. Por lo tanto, no es posible todavía dar una fecha.

Cuestión 2a: Está previsto realizar una Actuación Correctora Programada, para el tratamiento de vegetación de los márgenes de vía y plataforma, que se desarrollará en el marco del contrato marco de Mantenimiento de Infraestructura y Vía, con número de expediente 4.17/28507.0130.

Cuestión 2b: La Actuación Correctora Programada indicada está prevista para el mes de septiembre, y se desarrollará en el marco del contrato de Mantenimiento de Infraestructura y Vía, con número de expediente 4.17/28507.0130. Este contrato se licitó el 08 de mayo de 2017, la fecha de adjudicación es el 27 de septiembre de 2017 y la fecha de contrato es el 2 de noviembre de 2017. La empresa adjudicataria del contrato es la UTE MIV CENTRO.

Cuestión 2c: (...) la ejecución de la Actuación Correctora Programada está prevista para el mes de septiembre de 2021, por lo que en estos momentos no se dispone de toda la información solicitada. Por lo demás concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) del citado cuerpo legal, habida cuenta que se trata de documentos internos y material de apoyo que esta entidad ha utilizado, de forma orientativa, para determinar las actuaciones correctoras (...).

Cuestión 3: Desde Adif, se estima que, en aplicación del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, la petición debería inadmitirse a trámite por referirse "a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración." No es posible facilitarla al estar implicadas distintas dependencias y centros de trabajo, en los que el tratamiento de la información referida a las inspecciones responde a distintos formatos difíciles de homogeneizar, así como de tratar con carácter previo a su divulgación, entre otras cuestiones, por ejemplo, por la necesidad de anonimizar los datos personales. Parte de la documentación está archivada en formatos digitales donde se debe realizar la extracción de la misma actuación a actuación, no

habiendo procedimiento automatizado para la extracción de la misma y otra parte de la documentación no está digitalizada. Además, en parte de los años solicitados, Adif no tenía obligación, ni legal ni por procedimiento interno, de conservar la documentación durante el periodo necesario para disponer actualmente de la misma. Debido al volumen de información solicitada, que comprende un amplio periodo temporal, no sería posible reunir toda la información solicitada sin dedicar a dicha elaboración un nivel de recursos, tanto humanos como técnicos, que supondría la paralización del funcionamiento y actividad normal de la Entidad. Adicionalmente, en cuanto a la documentación solicitada en el apartado d), concurre además la circunstancia de inadmisión prevista en el artículo 18.1, apartado b) de la Ley 19/2013, al tratarse de documentos internos de la entidad, que corresponden en todo caso a actos preparatorios y que, en ningún caso, se han podido emitir en el seno de un procedimiento administrativo.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 3 de septiembre de 2021, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

A la pregunta número 1 no se responde a la cuestión de la fecha estimada de finalización de las inspecciones. Teniendo en cuenta que “la inspección y vigilancia de la infraestructura de la Red Ferroviaria de Interés General RFIG”, (...) es una obligación inherente al ADIF en base a la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (...). Se concluye que estas inspecciones deben ser CONTINUAS y por tanto las previsiones aproximadas e inspecciones deben existir (...).

Al respecto de la pregunta 2, la respuesta no es completa, indicando que este año se va a realizar una labor de tratamiento de vegetación, sin contestar al resto de cuestiones. ¿No va a haber actuaciones de inspección? En caso afirmativo, ¿en qué van a consistir o qué programación hay? ¿Labores de vigilancia? ¿Otro tipo de actuaciones?

Respecto a la respuesta donde se indica que hay prevista una “labor de tratamiento de vegetación” para septiembre de este año, tan solo se indica de forma genérica, sin responder de ningún modo a las cuestiones efectuadas de detallar qué va a abarcar, qué se va a hacer, su duración, coste o documentación al respecto. (...) que en ningún caso son de carácter interno.

Es por ello que reclamo a este Consejo de Transparencia pues ADIF alega inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) por documentación interna, cuando en verdad es una actuación correctiva con dinero público que se va a destinar aunque esté dentro de un contrato marco muy amplio que abarca el mantenimiento de toda la zona Centro de ADIF de España.

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

Al respecto de la inadmisión de la pregunta 3, basándose en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, alegar reclamación debido a que:

-En primer lugar, no es necesaria ningún tipo de acción de reelaboración de documentación pues si existen dichas órdenes de mantenimiento habrá actas de dichas intervenciones efectuadas con dinero público, en qué consisten, fecha y coste; o en el caso de la inspecciones igualmente (dentro del contrato genérico marco de la UTE). Si no se han efectuado ninguna de las labores preguntadas debería indicarse y no hablar de que hay que reelaborar.

-No está dispersa la documentación pues el tramo Manzanares-Soto del Real a Aranda de Duero tan solo pertenece a 2 jefaturas de mantenimiento: la de MADRID NORTE y la de BURGOS.

-La dispersión de la documentación no es cierta dado que en dicho tramo solo se encuentran 2 UTEs a cargo de dicho mantenimiento, inspecciones, etc. La UTE de mantenimiento de infraestructura y vía CENTRO y la NORTE.

-Que en la era de la informática esta documentación se encuentra escaneada y clasificada por líneas por la Dirección de Mantenimiento (esta línea en denominación de ADIF es la 102), o en su caso proceder a su escaneo sería una labor sencilla automatizada (...); y donde prevalece el interés público sin ser precisa la anonimización reiterativa que indican.

-Resulta llamativo que no respondan a la pregunta 3.b) pues la respuesta es simple y no requiere ninguna reelaboración. Saber si todo lo ha hecho las contratas (UTES) con el contrato marco o también ADIF con sus medios; y en su caso en qué fechas y en qué ha consistido.

-Que ADIF posee un programa de gestión de activos, premio a la innovación, (PGA), informatizado, en el que se indica el estado de las distintas estructuras de la red de todas las líneas para proceder a su mantenimiento con eficiencia según recomendaciones del programa. Que para el programa sepa el estado de las distintas estructuras, debe proceder dicha información de informes de inspección.

-Que es presuntamente FALSO el volumen de documentación alegado, y ES DE AQUÍ EN ADELANTE donde fundamento en mayor parte mi RECLAMACIÓN, dado el mal estado de la infraestructura en el tramo sobre el que se cuestiona, abandonado totalmente, donde está suspendido el tráfico desde marzo de 2011, y en el caso de haberse producido alguna actuación, debe haber sido testimonial. Es por ello que se requería documentación de una franja de años tan amplia, dado a que las actuaciones en el citado tramo han sido en todo caso puntuales, y por ello se quería saber las fechas y en qué habían consistido detalladamente. Además es dinero público invertido e información de interés público. ¿Periodicidad de las inspecciones, vigilancia y en qué consisten? ¿Periodicidad de las actuaciones de mantenimiento correctivo y preventivo y en qué consisten?

4. Con fecha 3 de septiembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 28 de septiembre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

Con respecto al punto 1 de su reclamación, el alcance del derecho de acceso según la definición de información pública del art. 13 de la LTAIBG se extiende a la información existente en poder de alguno de los sujetos obligados y cuyo conocimiento por la ciudadanía sirva a los fines de control de la actuación de los poderes públicos.

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, entiende que “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”.

En este caso, ya se le indicó al [REDACTED] que la inspección global se está llevando a cabo, pero debe tenerse en cuenta la complejidad de la inspección dado el gran número de elementos que conforman la línea.

(...) Con respecto al punto 2 de su reclamación el tratamiento de control de vegetación se va a realizar mediante el Acuerdo Marco de Control de Vegetación incluido en el contrato MIV, para ello se va a realizar un pedido contra dicho Acuerdo Marco.

En cuanto a la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, debe tenerse en cuenta que las actas que solicitan son documentos internos (...).

En cuanto al punto 3 de su reclamación en la que indica no estar de acuerdo con la aplicación de la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1. c) de la Ley 19/2013, (...) se piden los informes de todas las actuaciones de mejora, inspección, mantenimiento, correctivas o de inversión realizadas entre 2010 y 2020, ambos inclusive. Al contrario de lo que indica el solicitante en su reclamación, Sí es necesaria esta acción de reelaboración.

Por último, nos gustaría poner de manifiesto, que el [REDACTED] presentó en el mismo día cuatro solicitudes ante el Portal de Transparencia, todas ellas relacionadas con la misma línea ferroviaria, en las cuales requería una exhaustiva información y documentación acerca del estado, actuaciones de mantenimiento preventivo y de corrección de cada una de las infraestructuras de la misma, así como actuaciones de inversión no solo pasadas (últimos 11 años) sino a futuro. (...) La solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando apariencia de buen derecho con la misma por apoyarla en la LTAIBG, realmente

pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública elaborada con un ingente trabajo previo realizado por terceros mediante el uso de herramientas ajenas.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información Pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". A la vez, 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 por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información relacionada con "la

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero Burgos, catalogado con el número 102 y con denominación Bifurcación Aranda a Madrid Chamartín-Clara Campoamor”.

ADIF ha entregado parte de la información, manifestando el reclamante su disconformidad respecto de la relacionada con los ordinales 1, 2a, 2b, 2c, 2d y 3. De acuerdo con ello, para una mayor claridad y comprensión, en esta reclamación se seguirá igual sistemática.

4. En primer lugar, por lo que respecta a la solicitud del apartado 1, ADIF entrega parte de la información y deniega otra, alegando que *“no se ha finalizado todavía la inspección global indicada. No es posible dar una fecha, porque está inspección se está realizando con los mismos recursos que dan servicio a otras inspecciones prioritarias”*.

El reclamante, por su parte, insiste en saber cuándo va a acabar la inspección y cuando habrá informe.

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.

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“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”*.

En la misma línea argumental, la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *“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.”*

No existiendo los informes de inspección a los que se pretende acceder, tal y como afirma ADIF –y este Consejo no tiene motivos para cuestionar-, en ausencia de información no hay objeto sobre el que proyectar el derecho, de modo que procede desestimar la reclamación presentada en este punto concreto.

5. En segundo lugar, por lo que respecta al punto 2.a, en fase de reclamación el reclamante se interesa por lo siguiente: *¿No va a haber actuaciones de inspección? En caso afirmativo, en qué van a consistir o qué programación hay? ¿Labores de vigilancia? ¿Otro tipo de actuaciones?*

Estas preguntas añadidas por el reclamante en fase de alegaciones van más allá del objeto de la solicitud de acceso y del contrato entregado por ADIF, refiriéndose a actos de futuro, circunstancia que no encaja con el concepto de información pública del artículo 13.

En consecuencia, también debe desestimarse este punto de la reclamación.

6. En tercer lugar, en lo que atañe al punto 2b) se indica en la resolución impugnada que la actuación correctora está prevista para septiembre. Consideramos que la información entregada por ADIF es parcial, dado que no se ha otorgado acceso a la “duración y coste de las labores de tratamiento de vegetación”. De modo que, al tratarse de información pública en los términos definidos en el artículo 13 de la LTAIBG y no haberse alegado causa de inadmisión o límite alguno al acceso, procede estimar la reclamación en este punto concreto.

No sucede lo mismo en el caso de las futuras labores de inspección ni con la documentación solicitada en términos genéricos, en cuyo caso la información todavía no existe y, como en el caso anterior, se refieren a actos de futuro, lo cual no encaja con el concepto de información pública del artículo 13.

7. En cuarto lugar, por lo que respecta al punto 2.c, en el que el reclamante solicita *“cada acta o documento aportado por la empresa o contrata que haya realizado esos trabajos (o si es por medios propios, su empresa); informando asimismo en qué consiste cada uno, de los ya realizados, horas de trabajo, metros, concepto de intervenciones y materiales utilizados cuantificados tanto en magnitud como su valor económico, etc. si obra en su poder dicha documentación”*, ADIF ha considerado de aplicación la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

Para valorar la conformidad de la causa de inadmisión invocada con la LTAIBG es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley 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”, y que desde su preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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." (...) "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.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información."

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que la razón determinante de su aplicación es "la condición auxiliar o de apoyo de la información", y no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada en el precepto ("notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos") un mero elenco de ejemplos que no implica que los así rotulados resulten siempre concernidos ello. Tomando como base esta premisa, se indica que se podrá inadmitir una solicitud de información en virtud de la causa que nos ocupa cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias":

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;

- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que determina la correcta aplicación de la causa de inadmisión, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

En definitiva, como manifiesta la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017:

“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

Tal y como consta en los antecedentes, las razones aducidas para sustentar la negativa a conceder el acceso se concretan, para todas ellas, en que “la ejecución de la Actuación Correctora Programada está prevista para el mes de septiembre de 2021, por lo que en estos momentos no se dispone de toda la información solicitada”, añadiendo que “concorre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) del citado cuerpo legal, habida cuenta que se trata de documentos internos y material de apoyo que esta entidad ha utilizado, de forma orientativa, para determinar las actuaciones correctoras que deben llevarse a cabo, sin que se trata en ningún caso de documentos definitivos ni tampoco de documentos que se hallan insertos en un procedimiento administrativo.”

A juicio de este Consejo, tal argumentación resulta convincente, máxime si se tiene en cuenta que, a nuestro modo de ver, se trata de documentos auxiliares o de apoyo, de carácter orientativo, que no han servido de base para una resolución o decisión final.

7. En quinto, y último, lugar, por lo que se refiere al punto 3, ADIF ha considerado que resulta de aplicación el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, de manera que la solicitud debería inadmitirse a trámite por referirse a *“información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

Al examinar si en este caso concurre la citada causa de inadmisión es preciso tener presente que nuestros Tribunales de Justicia han tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance, sentando una muy estricta doctrina jurisprudencial al respecto.

En este sentido, al igual que hemos hecho en el anterior Fundamento Jurídico debemos comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

“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.”

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional respecto del artículo 18.1.c):

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por 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”

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES:TS:2020:810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

"Ciertamente, 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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

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."

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Aplicando esta doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, resulta obligado concluir que se dan los presupuestos necesarios para considerar aplicable la causa de inadmisión invocada. Por un lado, la información se halla dispersa en distintas dependencias y centros de trabajo en distintos formatos difíciles de homogeneizar. Por otro, parte de la documentación está archivada en formatos digitales debiendo realizarse la extracción de información singularizadamente, no existiendo un procedimiento automatizado para realizar esta tarea. En estas circunstancias, las tareas de extracción y preparación de la información que se precisan para atender la solicitud de acceso recibida revisten la complejidad exigida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para ser consideradas “una acción previa de reelaboración” e integrar la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

Por tanto, este apartado de la reclamación también debe ser desestimado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), de fecha 4 de agosto de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, relativa *“a la línea ferroviaria Madrid-Aranda de Duero Burgos, catalogado con el número 102 y con denominación Bifurcación Aranda a Madrid Chamartín-Clara Campoamor:*

- *Duración y coste de las labores de tratamiento de vegetación.*

TERCERO: INSTAR al ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) 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, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>