



Resolución 718/2018

S/REF: 001-028912

N/REF: R/0718/2018; 100-001961

Fecha: 25 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Sistema de Gestión de Puentes

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó 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 26 de septiembre de 2018, la siguiente información:

Acceso a la base de datos del Sistema de Gestión de Puentes del Ministerio de Fomento donde se recogen las inspecciones periódicas que se realizan a las infraestructuras de la Red General de Carreteras del Estado y el resultado de estas.

En concreto, solicito los datos de las inspecciones realizadas en los últimos 10 años (2008 a 2018) y las fichas de resultados de esas inspecciones.

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

Asimismo, si existiera algún tipo de informe o memoria anual que resuma el resultado de esas inspecciones, solicito copia. Agradecería que los datos tuvieran formato reutilizable (.xls por ejemplo).

Si el volumen de información fuera muy elevado me la pueden enviar en cualquier otro formato, me pueden desplazar a recoger una copia o me pueden facilitar las claves de acceso para la versión online de esa base de datos, que se encuentra aquí: https://www.fomentosqp.com/index.php?option=com_users%26view=remind%26Itemid=.

2. Mediante resolución de fecha 29 de noviembre de 2018, el MINISTERIO DE FOMENTO contestó a la reclamante en los siguientes términos:

Con fecha de 1 de octubre 2018, esta solicitud se recibió en la Dirección General de Carreteras, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

No obstante, con fecha 22 de octubre de 2018, se amplió en un mes el plazo para resolver en base al artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Carreteras considera que procede denegar parcialmente el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida.

En relación con su solicitud, se informa que la base de datos del Sistema de Gestión de Puentes del Ministerio de Fomento, no está preparada para consulta pública, entre otros aspectos por motivos de seguridad informática. Contiene información técnica muy variada destinada a su uso por parte de los técnicos del Ministerio de Fomento.

De acuerdo a la letra g) del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

Respecto a las inspecciones realizadas en los últimos 10 años (2008 a 2018) y las fichas de los resultados de esas inspecciones, se informa que las inspecciones se encuentran como datos agregados dentro de la base de datos. Para disponer de una ficha individual por cada estructura es necesario una acción previa de reelaboración por lo que no es viable. Todo ello, de acuerdo con la letra c) del apartado 1, del artículo 18, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando sean relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Se adjunta Informe resumen del estado de los puentes de la Red de Carreteras del Estado a octubre 2018.

3. Ante esta contestación, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 6 de diciembre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Solicitó acceso a una base de datos del Ministerio de Fomento (alojada aquí https://www.fomentosqp.com/index.php?option=com_users&view=remind&Itemid=) que se llama Sistema Gestión de Puentes en la que se detallan las casi 23.000 estructuras (mayoritariamente puentes) de la Red de Carreteras del Estado, así como las inspecciones a las que han sido sometidas y el resultado de esas inspecciones.

El Ministerio de Fomento afirma que “deniega parcialmente” el acceso, aunque a todos los efectos lo deniega completamente, ya que no se me permite acceder a esa base de datos ni se me ofrece la consulta de la misma de ninguna otra forma. Fomento alega sorprendentes “motivos de seguridad informática”, que no detalla, y también que tendría que hacer un esfuerzo de reelaboración para ofrecer la información, cuando esa reelaboración no fue solicitada. Dando acceso a la base de datos, como se le pidió, se puede acceder a toda la información necesaria para conocer cuál es el estado de conservación de las infraestructuras de las carreteras españolas.

Es esta una información de evidente interés general y que otros países como Alemania (<http://www.welt.de/politik/interaktiv/bruecken/deutschlands-bruecken-wettlauf-gegen-den-verfall.html>) han ofrecido para que los medios de comunicación puedan informar a la ciudadanía.

Fomento adjunta un Informe-resumen que obviamente no responde a lo solicitado y al que le faltan los anexos. Fomento tampoco ha argumentado cómo perjudicaría dar esta información a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (límite de acceso 14. G.) que alega en su resolución.

En cualquier caso, creo que prima el interés público.

4. Con fecha 11 de diciembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 21 de diciembre de 2018, el Ministerio presentó sus alegaciones en las que manifestó lo siguiente:

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

En relación a la solicitud de acceso a la base de datos del SGP de puentes de la Dirección General de Carreteras se considera que no se puede dar acceso a la misma por los siguientes motivos:

1. La propia naturaleza y objeto de la base de datos.

La base de datos es una recopilación de todos los datos de inventario e inspecciones que se han realizado en las estructuras de la red de carreteras, los datos recogidos son los que se suben directamente a la base de datos por parte de los inspectores sin que se hayan sometido a ninguna depuración ni corrección de errores. Por lo tanto **no se trata de datos finalistas** sino de datos preliminares que después de su correspondiente análisis y depuración dan lugar a los informes sobre el estado de las estructuras que sí reflejan adecuadamente el estado de las estructuras. **(Estos informes se elaboran posteriormente, con información proveniente de diversas fuentes)**. Por lo tanto nos encontraríamos ante una causa de inadmisión tal y como se recoge en el artículo 18, apartado b, de informes o datos internos.

Es importante señalar que toda recopilación de datos masiva como la es la inspección de puentes, en este caso con cientos de miles de datos, puede haber un pequeño porcentaje de datos erróneos o aberrantes que un experto en la materia puede identificar y corregir, pero que en manos de personas con menos experiencia y conocimientos puede llevar a generar confusión. Por lo tanto se considera que toda la información que se facilite como información pública debe estar perfectamente contrastada y validada para no dar lugar a interpretaciones incorrectas.

2. Características técnicas de la página web.

El sistema de gestión de puentes, SGP, se encuentra instalado en los servidores del Ministerio de Fomento y solo puede acceder el personal del ministerio de Fomento a través de la intranet. Como la gran parte de la información que se genera para esta base de datos la recopilan empresas contratadas por el Ministerio de Fomento pero que no es personal propio y por lo tanto no puede tener acceso a los servidores del Ministerio se **habilitó este entorno web para facilitar el intercambio de información entre las empresas que realizan las inspecciones y el personal del Ministerio.**

Por lo tanto no nos encontramos ante una página web que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 4, de la ley de transparencia donde se especifica que la información publicada en la página web debe ser clara, estructurada, y entendible para los interesados y por este motivo la página web no es de dominio público.

La web www.fomento-sgp.com, funciona a efectos prácticos como una intranet para que todos los técnicos que trabajan en el ámbito de las estructuras puedan acceder e intercambiar a la información que necesitan (enviar y recibir datos). Por este motivo la web cuenta con acceso restringido a través de unos roles de acceso que permite el acceso solo al ámbito que le compete a cada uno de los técnicos.

Por lo tanto, dado que se trata de una herramienta de trabajo interna y que como tal se ha diseñado y estructurado no se considera viable hacerla de uso público o dar acceso a terceros por motivos de seguridad.

3. Naturaleza de los datos recogidos en la base de datos.

Toda la actividad relacionada con las inspecciones Principales, que son las que determinan el índice de estado, tanto la toma de datos como la interpretación de los resultados de las mismas deben llevarse a cabo por personal con una cualificación establecida que en este caso debe ser Ingeniero Civil o Ingeniero de Caminos Canales y Puertos, tal como se establece en los pliegos de prescripciones técnicas que rigen los contratos de inspección.

Si se facilitasen los datos que se obtienen en las inspecciones, tal cual, para que usuarios sin dicha cualificación realizasen una interpretación de los mismos **se podrían generar interpretaciones erróneas que daría lugar a una desinformación para los usuarios o alarma social, objetivo totalmente contrario a lo establecido en la ley de transparencia.**

En la Guía para la realización de Inspecciones Principales publicada por el Ministerio de Fomento en su apartado 4.2 hace una descripción de los índices de estado o condición. Índices entre 81 y 100: Estructura con deterioros o patologías que comprometen la seguridad del elemento/estructura. Requieren una inspección especial y una actuación urgente. En algunos casos puede ser una limitación de uso.

Una interpretación errónea de estos índices puede llevar a determinar que una estructura cuya inspección principal ha determinado un índice mayor de 80 presenta graves problemas de seguridad cuando no es así por varios motivos. El índice de estado no refleja la seguridad frente al colapso de la estructura, es la suma ponderada de los deterioros que puede haber en cada uno de los elementos del puente, **por lo tanto un deterioro grave en un elemento sin función estructural importante puede dar un índice elevado y la estructura es completamente segura.**

Por otro lado las inspecciones principales son únicamente visuales y en algunos casos puede suceder que existan dudas sobre el alcance o gravedad de un deterioro, en **estos casos se opta por dar la puntuación más elevada para que se realice una inspección posterior más detallada.** En muchos casos esta inspección más detallada descarta esa patología grave por

lo que si únicamente se tiene en cuenta el índice de estado se le estaría asignando a la estructura un valor que no se ajusta a la realidad.

Con los ejemplos anteriores lo que se quiere manifestar es que los datos recogidos en el sistema de gestión de puentes son datos de trabajo para los técnicos especialistas, y que no se pueden publicar directamente porque no están lo suficientemente estructurados, y claros para que sean entendibles por el público en general, tal como requiere la ley de transparencia.

Situaciones en otros países.

En cuanto a la información que facilitan otros países y, más concretamente, Alemania que es al que se hace referencia en la petición, hay que señalar que tal y como se recoge en el reportaje periodístico, contenido en el enlace que se ha ajuntado, la Administración Pública Alemana tampoco permite el acceso directo a sus bases de datos.

5. Esfuerzo de reelaboración para ofrecer la información

En cuanto al esfuerzo de reelaboración citado, se refería a la petición de las fichas de inspección que se solicitaban, ya que dichas fichas no están elaboradas para cada uno de los puentes.

Por todos los motivos anteriormente citados se considera que facilitar una serie de datos incompletos y sin validar iría en contra de lo que recoge la letra g) del apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que establece que "el derecho de acceso podrá limitarse cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control", ya que a partir de dichos datos se podría generar o deducir una información que no sería lo suficientemente clara, exacta y veraz.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

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>

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 primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que 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, la Administración contestó al reclamante transcurrido el plazo de un mes que establece la Ley, incluida la ampliación de plazo efectuada, que analizaremos más adelante.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, 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.

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

En relación al plazo para resolver, y tal y como ha dictaminado en varias ocasiones este Consejo de Transparencia, la LTAIBG no permite ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso.

La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y, se puede entender que en principio, ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de escaneo y anonimización importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante.

En el presente caso, la Administración simplemente ha realizado un análisis intelectual y jurídico de la solicitud y ha entendido que debería realizar unas labores que no está dispuesta a asumir, para lo cual no necesitaba ampliar el plazo, ya que la contestación, tal y como ha sido realizada, pudiera haberla hecho en un plazo mucho más breve de tiempo, siempre dentro de ese mes inicial a que está obligada.

4. Por otro lado, y en cuanto al sentido de la resolución y, más concretamente, la concesión parcial que dice acordar, el Consejo de Transparencia ha recordado en diversos expedientes (R/0257/2018 o R/0473/2018) que *la resolución por la que se de respuesta a la solicitud de información debe analizar ésta en su conjunto y, en el caso de que sólo pueda concederse parcialmente la información, debe señalarse expresamente. La posición contraria implicaría una respuesta no ajustada a la realidad que tendría incluso su reflejo en las estadísticas sobre el sentido de las resoluciones dictadas que la Administración maneje.*

Vemos en el caso que nos ocupa que, frente a la denegación de la información solicitada, el MINISTERIO DE FOMENTO proporciona un informe que, aunque no se corresponde en realidad con lo solicitado ni mínimamente abarca el período temporal interesado por la solicitante, es entendido como el fundamento para considerar que se ha proporcionado acceso parcial a la información solicitada cuando ciertamente no es así.

5. En cuanto al fondo del asunto debatido, en primer lugar, debe enmarcarse el objeto de la solicitud de información que no es otro que i) obtener acceso a los datos contenidos en el Sistema de Gestión de Puentes del Ministerio de Fomento ii) las inspecciones realizadas durante los diez últimos años (2008-2018) y iii) un informe anual con los resultados de las inspecciones.

En su respuesta, la Administración:

- deniega la primera de las informaciones solicitadas el entender que la base de datos por la que se interesa la solicitante no está configurada para la consulta pública y entiende que el acceso supondría un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (art. 14.1 g).
- Entiende que dar las fichas individualizadas de los resultados de las inspecciones implicación una acción previa de reelaboración en el sentido del art. 18.1 c) al encontrarse los datos agregados.
- Finalmente, proporciona un informe sobre el estado de los puentes de la Red de Carreteras del Estado cerrado a fecha octubre de 2018. Como se señala en el propio documento *se presentan los resultados de la última campaña de inspecciones básicas, realizadas en los últimos 15 meses.*

En primer lugar, y respecto de la denegación de información relativa al Sistema de Gestión de Puentes (SGP), ha de comenzarse recordando que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha concluido lo siguiente respecto del acceso directo a bases de datos o aplicativos de los Organismos Públicos (expediente R/0173/2017, relativo a la obtención de copia de la base de datos denominada “Central de Información de Bienes Inventariables del Estado”).)

A este respecto, por la propia naturaleza del soporte en el que se encuentra la información que interesa al solicitante, esto es, una base de datos, su solicitud debe ser entendido como dirigida a obtener determinada información extraída de esa base de datos y, en concreto, la ubicación de bien, sus características físicas, características urbanísticas, valoración contable y tasaciones.

Hechas estas precisiones, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que no se trata aquí de permitir el acceso directamente al interesado a la base de datos o volcar todo su contenido, incluyendo, como bien indica el escrito de alegaciones de la Administración, su código ejecutable, estructuras, denominaciones, palabras de paso.. sino, como decimos, acceder a la Información que contiene la base de datos y que está identificada en la solicitud.

Lo anterior, por lo tanto, debe entenderse perfectamente amparado por la calificación de información pública y, por lo tanto, susceptible objeto de una solicitud de información, del art. 13 antes transcrito: todo contenido o documento.

A este respecto, debe por lo tanto rechazarse la afirmación que realiza la Administración al denegar la información en el sentido de que no se dispone de un documento que incluya

toda la información solicitada. Así, la LTAIBG no reconoce el derecho de acceso a documentación sino a información, concepto claramente diferente y que, como decimos, no exige que exista soporte documental de la Información sino que ésta pueda extraerse y proporcionarse.

Sentado lo anterior, podemos concluir que es el suministro de información contenida en el mencionado SGP en lo que debe concretarse la solicitud de información y es, por lo tanto, la obtención de información contenida en dicha base de datos lo que tendría amparo en la LTAIBG.

6. Por otro lado, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, el MINISTERIO DE FOMENTO reduce su denegación a indicar el límite que considera de aplicación sin desarrollar, siquiera mínimamente, las circunstancias que justificarían la restricción del derecho de acceso.

Esta falta de justificación, como la Administración conoce, es contraria

- a lo indicado por la propia LTAIBG – *art. 14.2. 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-;*
- a lo señalado en el criterio interpretativo nº 2 de 2015 aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que concluye que *De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.*

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

- Y a lo interpretado por los propios Tribunales de Justicia:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 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, (...).

- 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 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016

"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.(...)

- Finalmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 señala 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"(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por todo lo anterior, debe concluirse primeramente que la simple mención, más allá de toda argumentación o justificación, de que el acceso solicitado implicaría un perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, no se corresponde con la visión restrictiva de los límites que, como hemos señalado, debe aplicarse.

7. Por otro lado, el indicado límite al acceso ha sido interpretado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversos expedientes de resolución, alguno de los cuales guarda cierta semejanza con el caso que ahora nos ocupa. Este sería el supuesto del expediente R/105/2018, relativo al acceso al Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril, en el que se razonaba lo siguiente:

8. Alega igualmente la Administración que resulta de aplicación otro límite contenido en el artículo 14.1 g) de la LTAIBG, según el cual El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

Este límite ya ha sido objeto de análisis anteriormente por este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en los procedimientos R/0482/2015 y R/0340/2017 se razonaba lo siguiente:

"El límite invocado por la Administración ha sido interpretado por este Consejo en el sentido de que las funciones de vigilancia, inspección y control cuyo desempeño estuviera encomendado al organismo, podrían ser perjudicadas si el procedimiento de inspección se estuviera desarrollando y el proporcionar esa información hiciera peligrar el resultado final. También, por ejemplo, en el supuesto de que, acabada la inspección o la actividad de control, se estuviera a la espera de dictar una Resolución final en base a las mismas, o que el acceso a la información fuera solicitado por la misma persona que está siendo objeto de vigilancia, inspección o control. Asimismo, este Consejo de Transparencia ha interpretado que las funciones de vigilancia, inspección y control también pudieran verse perjudicadas cuando el acceso a la información solicitada pudiera suponer que se desvelaran procedimientos o métodos de trabajo cuyo conocimiento, con carácter previo y general, pudieran comprometer el correcto desarrollo y tramitación de un concreto expediente."

“En el presente caso, no estamos ante actuaciones procedimentales de un expediente que deban ser objeto de reserva por poder afectar a actuaciones en curso o posteriores que perjudiquen futuras decisiones del Organismo o impidan realizar labores de prevención o control dentro de las funciones que legalmente tiene encomendadas. Por ello, este Consejo de Transparencia entiende que este límite no es aplicable al presente caso.”

Estos razonamientos son perfectamente aplicables al presente caso, en el que la Administración no ha justificado mínimamente porqué resulta de aplicación el límite, ciñéndose a invocarlo, lo que no es conforme con el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia ni con la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Asimismo, debe recordarse que la información que se solicita viene referida a inspecciones ya realizadas, no comprometiéndolo, por lo tanto, el desarrollo y, en consecuencia, el resultado de la inspección. Teniendo en cuenta este argumento y la directa relación de la información solicitada con el control del cumplimiento por parte de los organismos públicos competentes de que se llevan a cabo las actuaciones necesarias para garantizar la viabilidad y adecuada condición técnica de esta infraestructura, en beneficio de los ciudadanos usuarios, debemos entender que no resulta de aplicación el límite al acceso señalado.

Entendemos que este razonamiento es perfectamente aplicable al caso que nos ocupa, en el que también se analiza el acceso a datos vinculados con la actividad de inspección de determinadas infraestructuras- en ambos casos, puentes- que corresponde al MINISTERIO DE FOMENTO.

En este sentido, ha de destacarse que la solicitud tan sólo pretende conocer las inspecciones realizadas y los resultados de las mismas, cuestión que a nuestro juicio entronca de forma clara y directa con la finalidad de la LTAIBG en los términos en los que se pronuncia 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 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*

A este respecto, entendemos que debe unirse dicha conclusión con la concreción o plasmación del acceso, cuestión que guarda relación con la segunda de las informaciones solicitadas.

8. En efecto, la solicitante, una vez que menciona el acceso al SGP (acceso que nosotros entendemos debe ser a información contenida en dicho sistema), solicita información sobre inspecciones realizadas en los últimos 10 años así como las *fichas de resultados de esas inspecciones*. En este punto, indica que *las inspecciones se encuentran como datos agregados dentro de la base de datos. Para disponer de una ficha individual por cada estructura es necesario una acción previa de reelaboración por lo que no es viable*.

Como continuación de este razonamiento, la Administración proporciona un informe, cerrado a fecha de octubre de 2018, donde se incluyen datos agregados por provinciales de los resultados de las inspecciones básicas realizadas en los últimos 15 meses.

Frente a esta afirmación, y sin perjuicio de que la misma implica que los resultados de las inspecciones no se encontrarían de forma individualizada, por lo que, según el argumento del MINISTERIO DE FOMENTO y a falta de una mayor aclaración, no se podría conocer el estado concreto de una determinada infraestructura, teniendo en cuenta las inspecciones realizadas, los resultados obtenidos o las actuaciones desarrolladas para hacer frente a las deficiencias que eventualmente hubieran sido detectadas, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no dispone de pruebas de lo contrario.

Así, según el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*.

Respecto del concepto de reelaboración de la información, debe recordarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el [art. 38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁶, aprobó el Criterio Interpretativo 7/2015 en el que se analizaba, precisamente, la causa de inadmisión alegada y se razonaba lo siguiente:

“En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. (...)

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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 se han manifestado sobre la mencionada causa de inadmisión en el siguiente sentido:

La 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: *“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.*

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”.

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.”

Y 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. 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” (...).*

Finalmente, debe mencionarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su ya mencionada Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, "*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.*" (...) "*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.

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. (...)

Aplicado lo anterior al presente caso, debe concluirse que la respuesta que proporciona inicialmente la Administración, claramente, no justifica de forma suficiente las razones por las que se considera de aplicación el art. 18.1 c), salvo en la falta de una ficha individualizada por cada estructura. En este sentido, y como han dictaminado los Tribunales de Justicia, el derecho de acceso ampara la obtención de información ya existente y no aquella que deba ser creada expresamente para dar una respuesta a la solicitud de información.

No obstante, el informe que proporciona el MINISTERIO DE FOMENTO demuestra que sí tiene datos sobre las inspecciones llevadas a cabo y los resultados de las mismas- si bien no con datos individualizados- por lo que entendemos que esta circunstancia permite conjugar la garantía del derecho de acceso ejercido por la solicitante, con el medio o formato en que la Administración dispone de la información.

Teniendo en cuenta lo anterior y frente al argumento recogido en el escrito de alegaciones según el cual la Administración considera que la información solicitada debe considerarse como de naturaleza interna, entendemos que incurre en una confusión entre continente y contenido. En efecto, la Base de Datos donde se encuentra la información solicitada, aunque sea de uso interno, no convierte sus contenidos en información interna, puesto que como han

dictaminado los tribunales de justicia, lo importante es si contienen información relevante en el proceso de toma de decisiones que deban ser conocidos por el público en general.

A mayor abundamiento, la Administración admite que existen *informes sobre el estado de las estructuras que sí reflejan adecuadamente el estado de las estructuras. (Estos informes se elaboran posteriormente, con información proveniente de diversas fuentes)*, por lo tanto, estos informes, existen, sí contienen información relevante en el proceso de toma de decisiones que debe ser conocida por el público, no pudiendo ser catalogada de información o documentación auxiliar o interna y en consecuencia, debe ser entregada.

En definitiva, entendemos que, si bien no de forma individualizada, el MINISTERIO DE FOMENTO sí dispone de datos sobre las inspecciones realizadas en los últimos diez años- 2008-2018- y los resultados de las mismas; información que entendemos debe ser proporcionada a la interesada en respuesta a su solicitud de información, por lo que la presente reclamación debe ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 6 de diciembre de 2018, contra la resolución, de fecha 29 de noviembre de 2018, del MINISTERIO DE FOMENTO.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información/documentación:

- *Los informes sobre el estado de las estructuras (puentes de carreteras) elaborados en el periodo 2008 a 2018.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁷, 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

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

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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](#).

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>