



Resolución 139/2019

S/REF: 001-032306

N/REF: R/0139/2019; 100-002213

Fecha: 23 de mayo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento/ADIF

Información solicitada: Inventario de bienes inmuebles propiedad de ADIF

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 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 24 de enero de 2019, la siguiente información:

El inventario o relación de los bienes inmuebles propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real del Administrador de Infraestructura Ferroviarias (ADIF) dependiente del Ministerio de Fomento, según recoge la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 8.3 sobre la publicidad activa de este tipo de inmuebles de las Administraciones Públicas. En la página web de ADIF no aparecen recogidos y no existe ningún otro inventario público con todos los inmuebles. http://www.adif.es/es_ES/compromisos/ciudadano/informacion_contratacion/bienes_inmuebles.shtml

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

Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos), para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, tal y como es considerada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/007/2015.

- *En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad unidad correspondiente (documentos en papel, PDF...), previa anonimización de datos de carácter personal y disociación de aquellas categorías de información no solicitadas en mi solicitud de derecho de acceso, proceso no entendido como reelaboración en virtud del criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

2. Mediante resolución, de fecha 25 de febrero de 2019, la entidad ADIF/AFID Alta Velocidad, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, informó al reclamante de lo siguiente:

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, garantiza el derecho de acceso a la información relativa a la actividad pública, pero este derecho de acceso tiene unos límites (art. 14), especialmente el límite de la protección de datos de carácter personal (art. 15), y que obliga a la disociación de dichos datos con carácter previo a su publicación.

En el caso que ahora se nos plantea habría que realizar previamente dicha disociación en los millones de documentos/registros existentes en el Inventario, puesto que la petición de información se refiere genéricamente a todos los documentos del Inventario de ADIF.

La Ley establece la publicación de la información sujeta a las obligaciones de transparencia, y entre ella -como indica el peticionario- las que afectan directamente a la organización o actividad pública. Esta información, en cumplimiento del art. 6, es la relativa a las funciones que se desarrollan en ADIF, la normativa que es de aplicación y la estructura organizativa, así como los planes y programas anuales y plurianuales de actuación: toda ella publicada en la web de la Entidad. Es a esta información a la que debe entenderse que se refiere el preámbulo de la indicada ley, pues -como transcribe el peticionario- se trata de que la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio y que los ciudadanos conozcan cómo se toman las decisiones, como se manejan los fondos públicos y cuáles son los criterios de actuación, no se trata de publicar documentos que afectan a terceros.

Concretamente, el art. 8.3 - a que hace referencia el peticionario - no da derecho al acceso a todos los documentos relacionados con los bienes inmuebles de su titularidad sobre los que ostente algún derecho real, sino que recoge exclusivamente la obligación de publicar la relación de dichos bienes inmuebles. Recordemos que el artículo 8 se refiere a la información económica, presupuestaria y estadística, de ahí que se refiera a la publicación de licitaciones,

convenios, subvenciones, presupuestos, cuentas anuales, compatibilidades, declaraciones de bienes y actividades.

En consecuencia, no se puede afirmar y justificar que la solicitud que nos ocupa tenga por objeto alguna de las finalidades previstas en la Ley: someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, o conocer cómo se toman las decisiones públicas, o conocer cómo se manejan los fondos públicos, o, por último, conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

En la Memoria de Cuentas Anuales de 2017, se contiene información sobre el inventario de público acceso a través del portal de transparencia de ADIF, en su página web. El resto de la información contenida en los inventarios, de acuerdo con el artículo 33.4 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), no es de acceso público, y su regulación se realiza de acuerdo con el reglamento al que se remite este precepto. La LPAP no está pensando en un acceso indiscriminado a todos los documentos de adquisición de los bienes de dicho Inventario, los cuales además de contarse por millones (los terrenos titularidad de ADIF ocupan una superficie aproximada de 660 millones de metros cuadrados repartidos a lo largo de 2.200 municipios de España con datos desde 1850 a 2018), están compuestos todos ellos con datos personales de terceros.

El art. 43 y siguientes del reglamento general de dicha ley 33/2003, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, se establece que las consultas de terceros deberán concretar la petición y la finalidad (si bien ésta última no es necesaria después de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia), no atendándose las consultas que tengan por objeto datos de terceros de carácter personal -y todos los documentos del Inventario tienen datos de carácter personal-, y debiendo dichas peticiones estar sujetas a los principios de idoneidad, racionalidad proporcionalidad y seguridad, pudiendo denegarse dichas peticiones cuando en éstas no concurren los mencionados principios. Resulta evidente, a nuestro juicio, que no parece proporcional ni idóneo solicitar de forma genérica copia de los millones de datos sobre la titularidad de ADIF con respecto a los bienes inmuebles incluidos en su inventario. Esto sobrepasa manifiestamente los límites del derecho de acceso a la información.

A mayor abundamiento, señalar también que para poder dar acceso a los documentos del Inventario de ADIF, los cuales afectan a derechos de terceros y contienen datos especialmente protegidos, en cumplimiento del art. 15 de la repetida ley de transparencia, sería preciso obtener el consentimiento expreso y por escrito de los afectados, consentimiento que no se tiene ni es posible obtener de una cantidad tan ingente de documentos y afectados. Tal y como están configurados los datos de nuestro Inventario la

labor de "anonimización" requeriría un trabajo ingente y mucho tiempo (no estamos ante un simple base de datos, un Excel en el que se puedan suprimir determinadas columnas ...), es decir, exigiría una acción previa de reelaboración. En cualquier caso, no parece que sea motivación suficiente para tener acceso a los millones de documentos que constan en el Inventario de ADIF, cuya copia se pide - con la previa disociación de los datos carácter personal en todos ellos-, la mera presentación de un peticionario como periodista y la mera alegación a los principios recogidos en el preámbulo de la ley.

A estos efectos, también hay que añadir que el solicitante puede acudir para conocer las características de los inmuebles de ADIF a un Registro público en el que están convenientemente protegidos los datos personales: El Catastro. El solicitante puede acceder a este censo de bienes y derechos catastrados a favor del ADIF, en tanto las certificaciones catastrales versan sobre información físico-jurídica y económica.

Entendemos, por tanto, que estamos ante un ejercicio del derecho a la información excesivo y que constituye un claro abuso de derecho, una solicitud que no se puede cohonestar con la finalidad de la Ley de Transparencia. Esta calificación de abusiva es conforme con los criterios interpretativos en esta materia establecidos en la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 14/7/2016.

Por todo lo expuesto, la solicitud debe ser inadmitida por tener un carácter abusivo (causa del art. 18.1. e) no justificado con la finalidad de transparencia prevista en la ley que se invoca y por requerir una acción previa reelaboración (supuesto del art. 18.1. c).

En relación a la información publicada, puede consultarla en los siguientes enlaces:

- <http://adif.es/es ES/conoceradif/memoria.shtml>
- <http://www.adifaltavelocidad.es/es ES/conocenos/memoria.shtml>

3. Ante esta contestación, [REDACTED] presentó, mediante escrito de entrada el 27 de febrero de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

En la página web de ADIF no aparecen recogidos y no existe ningún otro inventario público con todos los inmuebles.
http://www.adif.es/es ES/compromisos/ciudadano/informacion_contratacion/bienes_inmu

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

[eables.shtml](#). Esta relación, como se recoge en la solicitud de información, es de obligado cumplimiento para ADIF.

Este organismo alega en su respuesta que no otorga el acceso a la información porque “no se puede afirmar y justificar que la solicitud que nos ocupa tenga por objeto alguna de las finalidades previstas en la Ley: someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, o conocer cómo se toman las decisiones públicas, o conocer cómo se manejan los fondos públicos, o, por último, conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas”. Sin embargo, nada más lejos de la realidad puesto que la única manera de poder fiscalizar y someter al escrutinio público la acción y la actividad de administraciones públicas es, como mínimo, a través del conocimiento de los presupuestos y bienes que gestiona o posee.

Además, el Administrador argumenta como límite del derecho de acceso la acción previa de reelaboración que debería llevar a cabo para eliminar los datos personales inherentes a estos bienes, según siempre sus palabras. Sin embargo, no se trata de una acción de reelaboración toda vez que tiene que existir una base de datos en la que se recojan estos bienes inmuebles y en la que se puedan exportar solo aquellos datos que no tengan carácter personal.

También alega el administrador que esta base de datos consta de “millones de documentos”, cuando la solicitud se refiere solo a aquellos campos y datos que den cumplimiento al pertinente cumplimiento de publicidad activa recogido en la propia solicitud de información.

Por lo tanto, y siempre según la solicitud, se solicita a ADIF lo mismo que al resto de administraciones públicas y es que haga público su inventario de bienes en la forma y razón que le obliga la ley y que, al no ser público, se solicita a través de la solicitud planteada.

Por ello, no es de aplicación el artículo 18.1. e) de la ley 19/2013 sobre carácter abusivo de la solicitud ni el 18.1. c de la misma ley que cita la reelaboración.

En cuanto al artículo 33.4 de la ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), no es de aplicación toda vez que no se requiere al administrador nada más que aquello que dé cumplimiento a la ley 19/2013 sobre publicidad activa.

4. Con fecha 28 de febrero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a ADIF, a través de la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 20 de marzo de 2019, tuvo entrada escrito de alegaciones en el que se señalaba lo siguiente:

Esta entidad pública también se ratifica en sus argumentos para considerar que la solicitud debe ser inadmitida por tener un carácter abusivo (causa del art. 18.1. e) no justificado con la finalidad de transparencia prevista en la ley que se invoca y por requerir una acción previa reelaboración (supuesto del art. 18.1 c).

No obstante, se considera necesario incidir en tres de las cuestiones que ahora vuelven a alegar:

ADIF no cuenta actualmente con una base de datos configurada de forma que se puedan exportar de forma sencilla y automática solo aquellos datos de los inmuebles que no tengan carácter personal. Se trata de un Inventario que recoge un ingente número de documentos desde 1850 y que se empezó a formar en su actual configuración a principios de los años 70 del siglo pasado.

No es cierto que ADIF está obligado por Ley a hacer público su Inventario de Bienes. La Disposición Adicional primera de la indicada Ley 19/2013, remite a la normativa específica que exista en cuanto al acceso a la información. Así en su apartado 2 establece que "Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información". Pues bien, esa normativa específica a la que se refiere esa Disposición adicional es, en relación con el Inventario de ADIF, la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y su Reglamento, el Estatuto de ADIF y el R.D. 239/2004.

El Inventario de ADIF se regula en el artículo 32 del Estatuto de ADIF, aprobado por Real Decreto 239/2004, de 30 de diciembre, señalando este precepto que corresponde a la Entidad formar y mantener un inventario de bienes y derechos (art 16.m del Estatuto). El inventario de ADIF tiene una marcada naturaleza económico-contable y no declarativa de titularidades.

De conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), el Inventario de Bienes Inmuebles de ADIF no es de acceso público. Este precepto señala que el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado (dentro del cual está el Inventario de ADIF) "no tiene la consideración de registro público" y que "la consulta por terceros de los datos del Inventario General sólo será procedente cuando formen parte de un expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos". El apartado 5 de este art. 33 añade que "reglamentariamente se regularán las condiciones en que las Administraciones públicas podrán tener acceso al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado respecto de los datos correspondientes a los bienes sitos en el territorio a que se extiendan sus competencias".

En el art. 43 y siguientes del Reglamento General de dicha ley 33/2003, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, se establece que las consultas de terceros deberán concretar la petición y la finalidad (si bien ésta última no es necesaria después de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia), no atendándose las consultas que tengan por objeto datos de terceros de carácter personal y debiendo dichas peticiones estar sujetas a los principios de idoneidad, racionalidad, proporcionalidad y seguridad, pudiendo denegarse dichas peticiones cuando en éstas no concurren los mencionados principios.

Resulta evidente, a nuestro juicio, que no parece proporcional ni idóneo solicitar de forma genérica copia de los millones de datos sobre la titularidad de ADIF con respecto a los bienes inmuebles incluidos en su inventario (casi 700 millones de metros cuadrados). Esto sobrepasa manifiestamente los límites del derecho de acceso a la información.

Por último, significar que, si lo que pretende es -como indica en su escrito de queja- “. . . fiscalizar la acción y actividad... ”, en este caso de ADIF, “... a través del conocimiento de los presupuestos y bienes que gestiona o posee”, cabe señalar que los mismos están completamente identificados al estar su titularidad atribuida por ley. ADIF es titular de todos bienes inmuebles, incluidos las líneas férreas, integradas en la Red Ferroviaria de Interés General (puede consultarse a tal efecto en la página Web de ADIF de Declaración sobre la Red: http://www.adif.es/es_ES/conoceradif/declaracion_de_la_red.shtml) y de todas las estaciones y terminales de mercancías pertenecientes a esa RED). También puede acudir a un Registro Público donde figuran esos bienes sin datos personales: El Catastro Inmobiliario.

En definitiva, la solicitud de información que nos ocupa se puede considerar objetivamente excesiva y abusiva. De ser atendida, requeriría un tratamiento de la información que obligaría a paralizar el resto de la gestión de la Unidad de Inventario de ADIF, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado. Se ha razonado adecuadamente porque no puede atenderse esa genérica solicitud sobre un Registro no público con millones de datos recopilados desde el año 1850 sobre casi 700.000.000 de m² repartidos en más de 2.000 municipios, cumpliéndose por ello los requisitos establecidos por el CTBG para considerar esta solicitud como abusiva.

Por ende, conocer el detalle de un Registro de bienes inmuebles que la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas califica como no público y de accesos limitado no sirve ni para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, ni para conocer cómo se toman las decisiones públicas, ni para conocer cómo se manejan los fondos públicos ni para conocer bajo qué criterios actúa ADIF, por lo que la solicitud presentada no está justificada con la finalidad de la Ley. Ninguna de las alegaciones permiten que su solicitud pueda ser reconducida a alguna de las finalidades señaladas en la Ley de Transparencia.

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 primer lugar, y atendiendo al fondo del asunto planteado, ha de recordarse que el objeto de la solicitud de información es *el inventario o relación de los bienes inmuebles propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real del Administrador de Infraestructura Ferroviarias (ADIF) dependiente del Ministerio de Fomento*.

ADIF es una entidad pública empresarial que depende del MINISTERIO DE FOMENTO y, según el artículo 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público,

1. Las entidades públicas empresariales son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado y que junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

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>

Por lo tanto, a ADIF le es de aplicación la LTAIBG en virtud de lo previsto en el art. 2.1 d) de la norma, referido a *Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.*

Según el art.2.2 de la LTAIBG, *a los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior*

Por otro lado, el art. 8. 3, encuadrado dentro de las obligaciones de publicidad activa, dispone que *las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.*

En cuanto a la publicación de la información de forma proactiva ha de estarse a lo dispuesto en el apartado 3 del art. 5, que señala que

Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

Por lo tanto, ha de concluirse que ADIF ha de publicar dicha información que, por otro lado, se corresponde con la información solicitada y que, en caso de que sean de aplicación, la publicación deberá tener en cuenta los límites al acceso recogidos en los artículos 14 y 15 de la norma. En definitiva, no puede sostenerse el argumento señalado por la entidad en el sentido de que *no es cierto que ADIF está obligado por Ley a hacer público su Inventario de Bienes.*

Asimismo, existiendo obligación legal expresa para hacer pública la información pretendida, no pueden admitirse tampoco sus alegaciones relativas a la existencia de otra normativa de rango inferior (Reglamentos sobre consultas) que impiden acceder al inventario de ADIF. Y ello teniendo también en consideración que no es el acceso a su base de datos o a su registro lo que se está solicitando.

4. Por otro lado, ha de entenderse que la relación entre publicidad activa y derecho de acceso a la información ya ha sido analizada y resuelta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia. En efecto, la obligación de publicar determinada información implica que el ciudadano debe poder acceder a la misma sin ser necesaria su solicitud expresa al Organismo que la tiene en su poder.

No obstante, y en el caso de que no se encuentre accesible, puede solicitarse a través del ejercicio del derecho reconocido y garantizado en el Capítulo III del Título I de la norma, esto es, el derecho de acceso a la información pública. Negar la posibilidad de que pueda solicitarse por la vía del derecho de acceso información que debiera estar publicada pero no lo está implica una doble negación del derecho a acceder a ella: por incumplimiento de la obligación de publicación y por negación del derecho a solicitarla.

En este sentido destaca la sentencia dictada por la Audiencia Nacional en el recurso de apelación nº 16/2017, de 23 de mayo de 2017, que se pronuncia en los siguientes términos:

Y lo expuesto es indiferente del reconocimiento que hace la sentencia al hecho de que la mencionada información pueda obtenerse por vía de acceso directo, pues una y otra forma de obtención de información, -publicidad activa y publicidad pasiva-, previstas en la Ley en capítulos distintos no tienen por qué tener los mismos contenidos, refiriéndose, en todo caso, una y otra a los sujetos incluidos en el art.2 de dicha ley, como tampoco distingue en este sentido el legislador respecto de una y otra publicidad por el ente de que se trate". "Por otro lado, no puede obviarse que si el Portal de Transparencia debe tener el contenido que se recoge en el art.8 de la Ley 19/2013 es porque dicho contenido ha de ser objeto de control, y no puede ser por otro órgano que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a la vista de las funciones que le otorga dicha Ley (...)

5. A pesar de que, como decimos, la obligación de publicar la información que se solicita está prevista en la norma y que tan sólo han de tenerse en cuenta la posible aplicación de límites al acceso, deben analizarse las causas de inadmisión invocadas por la Administración para denegar el acceso al documento requerido.

La primera es el relativa al artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

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.

- 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".*
- 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 la 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. (...)

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.

A juicio de ADIF, habría que realizar previamente dicha disociación en los millones de documentos/registros existentes en el Inventario, puesto que la petición de información se refiere genéricamente a todos los documentos del Inventario de ADIF. (...) no cuenta actualmente con una base de datos configurada de forma que se puedan exportar de forma sencilla y automática solo aquellos datos de los inmuebles que no tengan carácter personal. Se trata de un Inventario que recoge un ingente número de documentos desde 1850 y que se empezó a formar en su actual configuración a principios de los años 70 del siglo pasado.

Este Consejo de Transparencia no comparte este punto de vista, ya que lo pretendido por el reclamante no es tal, sino únicamente la relación de bienes inmuebles propiedad de ADIF o aquellos sobre los que tenga un derecho real. Siendo estos los únicos argumentos de ADIF para justificar la supuesta reelaboración, no pueden ser aceptados, por insuficientes.

6. Continúa argumentando ADIF que *la solicitud debe ser inadmitida por tener un carácter abusivo (causa del art. 18.1. e) no justificado con la finalidad de transparencia prevista en la ley que se invoca y por requerir una acción previa reelaboración (supuesto del art. 18.1 c).*

De nuevo, falta la debida justificación y demostración de este extremo, puesto que ADIF se limita a invocar la causa pero no aporta elementos objetivos de juicio de suficiente entidad como para tenerla en consideración.

Por ello, aplicando el criterio mantenido por el Tribunal Supremo, debe desestimarse esta pretensión.

7. Pretende ADIF igualmente, en argumento recogido en su escrito de alegaciones, que se aplique la Disposición Adicional Primera, punto 2, de la LTAIBG: *Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

Para ello, argumenta en fase de alegaciones que *esa normativa específica a la que se refiere esa Disposición adicional es, en relación con el Inventario de ADIF, el artículo 33 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), el Inventario de Bienes Inmuebles de ADIF no es de acceso público. Este precepto señala que el Inventario General de Bienes y Derechos*

del Estado (dentro del cual está el Inventario de ADIF) "no tiene la consideración de registro público" y que "la consulta por terceros de los datos del Inventario General sólo será procedente cuando formen parte de un expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos". El apartado 5 de este art. 33 añade que "reglamentariamente se regularán las condiciones en que las Administraciones públicas podrán tener acceso al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado respecto de los datos correspondientes a los bienes sitos en el territorio a que se extiendan sus competencias".

Volvemos a insistir en que no se está solicitando el acceso al inventario, sino que ADIF, en función de la obligación legal que tiene, haga público la relación de bienes inmuebles en propiedad o sobre los que ostente algún derecho real tal y como dispone el art. 8.3 de la LTAIBG antes reproducido

En definitiva, por todos los argumentos señalados, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de febrero de 2019, contra la resolución, de fecha 25 de febrero de 2019, de la E.P.E. ADIF, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO.

SEGUNDO: INSTAR a la E.P.E. ADIF, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *El inventario o relación de los bienes inmuebles propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real del Administrador de Infraestructura Ferroviarias (ADIF), dependiente del Ministerio de Fomento.*

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

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁶, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#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](#)⁷, 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>