



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 03/11/2023

HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-076294

**N/REF:** 1553-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

**Información solicitada:** Estudio de ICYFSA para retirada de bateadora en túnel de Somosierra (FFCC Madrid-Aranda-Burgos).

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de enero de 2023 el reclamante solicitó 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«(...) documentación correspondiente al ESTUDIO realizado por ICYFSA (adjudicatario del contrato) y anexos correspondiente al:*

*"Estudio de soluciones para la retirada de la bateadora bloqueada y rehabilitación del túnel de Somosierra. I102 – Madrid-Chamartín – Bif Aranda. tramo: Robregordo-Somosierra-Riaza. pp.kk. 101+530 a 105+440".*

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

*Elaborado por la empresa adjudicataria ICYFSA, tras salir a concurso por parte de ADIF, formalizarse el contrato el 23 de mayo de 2022 y salir en el BOE el 31 de mayo de 2022 la adjudicación a ICYFSA.*

*El plazo de ejecución de dicho estudio TÉCNICO-ECONÓMICO era de 4 meses, si bien tengo entendido que se tuvo que prolongar dicho plazo por circunstancias ambientales. Entiendo por tanto que, habiéndose casi duplicado dicho plazo, y sin más información en la Plataforma de Contratación, se encontrará ya finalizado, por lo que: solicito copia de dicho estudio y los anexos pertinentes generados por la contrata.*

*Como aclaración indico que no me refiero en ningún caso a los pliegos ni al proceso de contratación, sino al propio estudio elaborado por la empresa ICYFSA sobre el citado túnel de la línea.*

*2. Asimismo, en el caso de existir informes o documentación generada por el propio ADIF de los últimos 3 años, sobre los costes o estimaciones de costes de reapertura de la línea ferroviaria, reparaciones necesarias o posibles soluciones, análisis de viabilidad, e inspecciones globales de elementos la línea (puentes, túneles, explanaciones, vía, etc.), elaborados por alguna Dirección, Subdirección, Gerencia, Dirección General o similar de ADIF: solicito copia asimismo de los mismos.*

*Se entiende que no solicito notas internas, sino informes (en el caso de existir) elaborados por departamentos de la entidad pública ADIF, utilizando recursos humanos para ello, así como tiempo, como establece la normativa de transparencia.*

*A este respecto hace más de 1 año, respondieron en el Senado al respecto de una inspección global de todos los elementos de la línea que se estaba efectuando con el fin de valorar posibles actuaciones».*

2. La Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) dictó resolución con fecha 31 de marzo de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*« (...) fue el MITMA quien interesa la elaboración del estudio que ahora se solicita. Este hecho es perfectamente lógico en tanto en cuanto ADIF posee los conocimientos técnicos necesarios para su confección. Sin embargo, y aquí reside la cuestión nuclear del razonamiento, ADIF no va a hacer uso de este estudio para la adopción de ningún tipo de decisión. El porqué de esta negación reside en una cuestión puramente competencial y esto es debido a que ADIF carece de competencias relativas a (i) la inclusión de infraestructuras ferroviarias en la RFIG, el diseño (ii) de la estrategia*

*indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la misma, la (iii) puesta en servicio de las líneas o de (iv) su clausura. Esto se puede comprobar en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante LSF) en concreto en sus artículos 4, 5 y 11. Por lo tanto, en plena coherencia con la solicitud, es el MITMA quien ostenta las enumeradas competencias.*

*En definitiva, resulta obvio que este estudio (de manera absolutamente independiente a la decisión última que considere adoptar el MITMA en el desarrollo de sus competencias) se configura como información preparatoria de la actividad del órgano, pero, en este caso, de otro órgano (MITMA) Por lo tanto, esta última cuestión implica que, si cabe con más rotundidad, quepa concluir la plena aplicabilidad del art. 18.1b).*

*A mayor abundamiento, no existe un solo precepto legal que haga, si quiera sospechar, que la naturaleza de la solicitud de este estudio pudiera tener un carácter preceptivo.*

*Por todo ello, cabe concluir que el contenido del estudio solicitado y su finalidad hacen que sea subsumible en la definición de información preparatoria de la actividad del órgano. En este sentido resulta claro que se trata de una información auxiliar ya que ADIF no va a adoptar ninguna decisión con base en ese estudio porque carece de competencias para adoptarlas, siendo el MITMA el órgano que sí que las ostenta y consecuentemente para quién pudiera servir de base».*

3. Mediante escrito registrado el 30 de abril de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente (resumido):

*« La resolución recurrida procede a inadmitir la solicitud de información pública realizada al entender que esta se encuentra incurso en uno de los supuestos contemplados en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el cual establece como causas de inadmisión, aquellas solicitudes: “referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.*

*Pues bien, esta conclusión jurídica de la Presidente de la EPE ADIF no parece resultar ajustada a Derecho por cuanto lo solicitado no es una información que pueda*

---

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

*calificarse como “auxiliar o de apoyo”, ni que esté contenida en “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos”, sino que se refiere al resultado de la ejecución de un contrato público licitado, adjudicado y abonado por ADIF, que tiene como objeto “estudio de soluciones para la retirada de bateadora bloqueada y rehabilitación túnel Somosierra”, tal y como consta en la documentación administrativa contenida en la Plataforma de Contratación del Sector Público.*

*(...)*

*No es esta información un conjunto de opiniones previas, con carácter auxiliar o de apoyo, sino una valoración técnica y económica de la pluralidad de soluciones a la retirada de una maquinaria que lleva atrapada en un túnel más de una decena de años (...)*

*(...) no nos encontramos ante una cuestión de elaboración técnica menor, sino con el uso de una importante utilización de medios personales para la realización del “Estudio” que es objeto de la solicitud de información pública. Con un coste muy significativo para las arcas de dicha EPE (...)*

*(...) el mismo estudio por sí mismo contiene información muy relevante sobre el estado actual interior del mismo (desconocido públicamente), las soluciones para rehabilitar el mismo, normativa de seguridad que debiera cumplir (con propuestas), los costes asociados (muy importantes dado que no se ha hecho público) y la solución técnica propuesta para sacar la máquina (...)*

*En ningún caso entra la línea ferroviaria citada en ninguno de los apartados esgrimidos por ADIF en la resolución como cuestiones de las que es competente el MITMA (...)*

*(...) es competencia de ADIF (administrador de infraestructuras ferroviarias), como vemos en la Ley 38/2015, “la administración de las infraestructuras ferroviarias integradas en la Red Ferroviaria de Interés General tiene por objeto el mantenimiento, la explotación y renovación de aquellas, así como también la gestión de su sistema de control, de circulación y de seguridad”, en el artículo 19.1, dentro del “Contenido y alcance de la administración de las infraestructuras ferroviarias”(…)*

*(...) en relación al segundo apartado de la solicitud de información: “Asimismo, en el caso de existir informes o documentación generada por el propio ADIF de los últimos 3 años, sobre los costes o estimaciones de costes de reapertura de la línea ferroviaria, reparaciones necesarias o posibles soluciones, análisis de viabilidad, e inspecciones globales de elementos la línea (puentes, túneles, explanaciones, vía, etc.), elaborados*

*por alguna Dirección, Subdirección, Gerencia, Dirección General o similar de ADIF: solicito copia asimismo de los mismos”, resulta igualmente aplicable. No obtengo respuesta alguna de dicho apartado de mi solicitud».*

4. Con fecha 3 de mayo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 30 de mayo de 2023 se recibió respuesta en la que se reitera la aplicabilidad del artículo 18.1 b) LTAIBG.

En relación con esta causa de inadmisión, para justificar el carácter auxiliar o de apoyo de la documentación solicitada, se señala en este escrito que el estudio es un encargo del MITMA a ADIF. Asimismo, se insiste en la cuestión competencial, y se manifiesta que *«es el MITMA y no ADIF quien tiene la autoridad y la potestad para, una vez analizadas todas las opciones y obtenida toda la información necesaria, decidir, en su caso (...).*

5. El 5 de junio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 12 de junio de 2023, se recibió un escrito en el que se expone, de manera resumida, que:

*«(...) constituye dicho estudio una entidad independiente, por sí mismo, si bien claro que puede ser valorable para múltiples fines, como cualquier documento público (efectivamente puede servir también para otros departamentos y organismos de planificación)*

*(...)*

*Pese a que inicialmente se alegaba por ADIF que la información pública solicitada era para el MITMA por carecer, supuestamente, ADIF de las competencias en esta materia, esta afirmación parece resultar incierta pues lo que se pretende con el citado contrato administrativo es realizar un estudio técnico para retirar una bateadora de un túnel y realizar “el refuerzo estructural del túnel de Somosierra”, actuaciones ambas que resultan competencia de ADIF, pues la vigente Ley 38/2015 establece que “la administración de las infraestructuras ferroviarias y su construcción corresponderán, dentro del ámbito de competencia estatal, a una o varias entidades públicas empresariales”, artículo 22.1, en este caso a ADIF».*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, 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, 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 un estudio contratado por ADIF a ICYFSA sobre soluciones para la retirada de la bateadora bloqueada en el túnel de Somosierra y la rehabilitación de dicho túnel ferroviario. Asimismo, se piden los informes o documentación generada por el propio ADIF en los últimos 3 años, sobre las estimaciones de costes de reapertura de la línea ferroviaria.

ADIF inadmite la solicitud con base en lo dispuesto en el artículo 18.1.b LTAIBG, ya que considera que el informe solicitado es un documento que tiene carácter auxiliar o de apoyo y no se pronuncia sobre el segundo punto de la solicitud de acceso.

---

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

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

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

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

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] a 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 presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Centrada la reclamación en estos términos, procede analizar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG en el acceso a la información correspondiente al informe solicitado.

En este sentido no es posible desconocer que, por un lado, *«[I]a 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 todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

En el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señalaron una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la

solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero también se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«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»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

6. La aplicación de los parámetros expuestos al presente caso evidencia que no cabe entender que el estudio de soluciones para la retirada de la bateadora bloqueada y rehabilitación del túnel de Somosierra tenga carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que, además de no tratarse de un informe interno, tiene por objeto que la autoridad que decida sobre las medidas a adoptar para solucionar la problemática planteada pueda adoptar la mejor decisión posible, ya sea competente el Ministerio o el propio ADIF, siendo determinante en la decisión final que pueda tomarse, que tendrá consecuencias en un servicio público de fundamental importancia como es el ferroviario.

En definitiva, como ya se ha señalado en anteriores resoluciones del CTBG, no cabe por tanto atribuir la condición de auxiliar o de apoyo a un documento como el solicitado, que tiene una indudable relevancia en el proceso de toma de decisiones sobre el asunto en cuestión. Entiende este Consejo que, tratándose de un informe contratado con una entidad externa a la Administración, que ha sido concluido y que está a disposición del departamento ministerial, constituye información pública que debe proporcionarse al reclamante al no concurrir la causa de inadmisión invocada.

7. En relación con la segunda parte de la petición, la relativa a *«informes o documentación generada por el propio ADIF de los últimos 3 años, sobre los costes o estimaciones de costes de reapertura de la línea ferroviaria, reparaciones necesarias o posibles soluciones, análisis de viabilidad e inspecciones globales de elementos de la línea»*, es en la fase de alegaciones en este procedimiento cuando se invoca, también, la naturaleza auxiliar o de apoyo de lo informado.



En este caso, lo relevante es determinar, en primer lugar, si existe o no la información solicitada, para después aclarar si su naturaleza sustantiva permite la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG. No obstante, sobre este particular, ADIF se ha limitado a afirmar que *«la argumentación realizada en la resolución y desarrollada y precisada ahora con motivo de la reclamación del Sr. ...era y es válida en relación con la segunda de las cuestiones. Es decir, la documentación obrante en la entidad relacionada con esas cuestiones tiene la misma finalidad que el estudio, consecuentemente, la aplicación el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013 era extensiva a las mismas.»* Esta justificación no resulta suficiente para declarar la total inadmisión de la solicitud, por lo que procede también la estimación de la reclamación en este punto a fin de que se identifique la información que, en su caso, obre en poder de ADIF sobre la reapertura de la línea, facilitando aquella que no reúna la naturaleza auxiliar o de apoyo, con arreglo al fundamento jurídico anterior y a lo dispuesto en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo, siempre partiendo del principio enunciado en la jurisprudencia citada del Tribunal Supremo relativo a la necesidad de interpretar *«de forma estricta, cuando no restrictiva»*, cualquier limitación del derecho de acceso a la información pública .

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

**SEGUNDO: INSTAR** a ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la entidad reclamante la siguiente información, teniendo en cuenta lo expuesto en el FJ7 de esta resolución respecto del segundo punto de la solicitud de acceso a la información.

- *Estudio de soluciones para la retirada de la bateadora bloqueada y rehabilitación del túnel de Somosierra. I102 – Madrid-Chamartín – Bif Aranda. tramo: Robregordo-Somosierra-Riaza. pp.kk. 101+530 a 105+440. Elaborado por la empresa adjudicataria ICYFSA, tras salir a concurso por parte de ADIF, formalizado el contrato el 23 de mayo de 2022.*

- *Informes generados por el propio ADIF de los últimos 3 años, sobre los costes o estimaciones de costes de reapertura de la línea ferroviaria, reparaciones necesarias o posibles soluciones, análisis de viabilidad, e inspecciones globales de elementos la línea (puentes, túneles, explanaciones, vía, etc.), elaborados por alguna Dirección, Subdirección, Gerencia, Dirección General o similar de ADIF.*

**TERCERO: INSTAR** a ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la entidad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>