

Con fecha 14 de octubre de 2024 tuvo entrada en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), solicitud que quedó registrada con el número **00001-00096648**.

Con fecha 14 de octubre de 2024 esta solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y ADIF Alta Velocidad (ADIF AV), fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

Para la debida atención de la solicitud de información pública, se ha procedido a la duplicación del expediente con la asignación siguiente:

- 00001-00096648 ADIF Y ADIF AV
- 00001-00096649 RENFE

Una vez analizada la solicitud, presentada por [REDACTED], ADIF y ADIF AV consideran que no procede conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:

En lo referente a la presente solicitud de acceso a información sobre datos referentes a:

"El número de trenes comerciales que han estado en circulación para todos y cada uno de los años desde 2013 hasta la actualidad para los trayectos:

Barcelona-Bilbao, Barcelona-València, Sevilla-Cáceres, Bilbao-Coruña, Sevilla-Almería, Saragossa(sic)-València, València-Albacete, Murcia-Albacete, La Rioja-Valladolid. Ya me han dado ustedes mismos esta información para el trayecto Barcelona-A Coruña 00001-00091870. Así, lo que estoy pidiendo es la misma información, pero ampliada a otros trayectos. En la solicitud de A Coruña-Barcelona pedía lo siguiente: En concreto, solicito el registro diario de trenes que han circulado por esta ruta con trenes de MEDIA y LARGA DISTANCIA y desglosados por la marca que opera dicho tren: Renfe, AVE, Ouigo, Avlo Renfe, Iryo (o el que corresponda). En caso de que no sea posible, pido que no sea motivo para denegar todo el acceso. Solicito que los datos sean para todos y cada uno de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024. Solicito que me indiquen el número de pasajeros en cada tramo y solicito el nombre de las paradas en cada trayecto (si las realiza). También pido que me especifiquen si los datos que me adjuntan corresponden al viaje de ida y vuelta o solo ida.

Así, lo que pido es:

DÍA/MES/AÑO:

Tren X: Ruta (la que corresponda):

Hora de salida: Lugar de salida (origen): Barcelona

Hora de llegada:

Lugar de llegada (parada final): Ferrol

Parada 1:

Parada 2:

Número de pasajeros:

Operador (Nombre):

Por lo tanto, lo que solicito es el número de trenes para todas y cada una de las marcas comerciales que circulan para poder llegar a los destinos que menciono ida y vuelta. Son datos que se encuentran en manos del ministerio pues los recibe de ADIF."

Siendo que, una vez examinado el gran volumen de datos solicitado, y a la vista de la amplitud y complejidad geográfica y temporal, además del detalle y desglose que contiene la presente solicitud de información, esta se debe de ser inadmitida en su conjunto, y todo ello bajo el amparo los argumentos contenidos dentro del articulado de la Ley 19/2013 tanto con respecto a la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información, como a los preceptos de inadmisión de la misma, además de la aplicación de los criterios continuados del CTBG, que han venido consolidándose a lo largo de la entrada en vigor de la Ley, y que serán enunciados, alegados y motivados a lo largo de la presente resolución, no encontrando amparo objetivo ninguno, ni en la Ley, ni en los criterios asentados por el CTBG como seguidamente se desarrolla.

Y es que, aunque se pudiese fraccionar la solicitud en trayectos concretos y dar datos globales (que no es lo que se está pidiendo), sigue adoleciendo, la solicitud, de un excesivo margen temporal (2013-2024, 11 años) y detallismo en los datos solicitados, además que solicitando ***“el registro diario de trenes que han circulado por esta ruta con trenes de MEDIA y LARGA DISTANCIA y desglosados por la marca que opera dicho tren: Renfe AVE, Ouigo, Avlo Renfe, Iryo (o el que corresponda)”***, con ello, se está haciendo referencia a la solicitud de datos de terceras empresas operadoras, que son mercantiles privadas, ajenas a ADIF y que no tienen obligación de someterse a la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, y todo ello para los siguientes trayectos:

- Barcelona-Bilbao
- Barcelona-València
- Sevilla-Cáceres
- Bilbao-Coruña
- Sevilla-Almería
- Saragossa(sic)-València
- València-Albacete
- Murcia-Albacete
- La Rioja-Valladolid

En demasía, la solicitante ampara la razón de ser de su actual petición recurriendo al amparo de una solicitud de transparencia anterior, la 00001-00091870, del pasado 13 de junio de 2024, donde afirma que se le facilitaron los mismos datos, que ahora pide, para el trayecto A Coruña-Barcelona. Cuando lo cierto es que, para esa solicitud en concreto, se le dio acceso a la información de un único tren de LARGA DISTANCIA que realiza ese trayecto, muy diferente a la petición actual en la que solicita TODOS los trenes circulados por 9 trayectos diferentes, segregados por Media y Larga distancia, por lo que no es comparable en volumen de datos desagregados ahora con respecto a la petición pasada.

Explicitado lo anterior, hay añadir que, tanto ADIF como ADIF AV no vienen a estar vinculadas por una similar resolución previa de solicitud de información de la misma solicitante sobre un solo tren, si bien es cierto que, por el principio ***“pro actione”***, en la resolución previa se le aportó a la solicitante unos datos sustantivos que estaban disponibles para un único trayecto de larga distancia, pero que no pueden asimilarse al nivel de detalle que su nueva solicitud; siendo que, en esta ocasión y en otros expedientes recurrentes la información que requiere por la misma solicitante abarca en exceso el ejercicio del derecho de acceso, que se pone de manifiesto por la desproporción en la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública, así como en el tiempo y en los recursos necesarios para obtenerla, ya que no está disponible como expresamente la solicita y en un margen temporal de 11 años vista, lo que abarca en exceso el ejercicio del derecho a la información, resultando con ello un alejamiento con la finalidad de

la Ley de Transparencia y una abusividad patente, que se pone de manifiesto por la desproporción en la relevancia de la información solicitada; alejada totalmente de los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública, y también se demuestra una abusividad manifiesta si contamos el tiempo y los recursos y personal que serían necesarios para obtenerla.

En otros términos, para el presente caso, la información solicitada no existe y no está disponible tal y como como expresamente se solicita y para un margen temporal de 11 años vista. De hecho, tendría que ser magnamente recopilada y reelaborada "*ad hoc*", es decir "*a la carta*" y en muchos detalles de los que se solicitan serían, aun así, después de arduo trabajo, de imposible confección por inexistencias de datos a pesar de destinar y distraer una ingente cantidad de recursos humanos y materiales para su realización, lo cual no está amparado en ninguna manera bajo el paraguas de la Ley 19/2013.

En este punto conviene recordar la definición de información pública que recoge la Ley 19/2013 y que ampara y limita a la vez el derecho de acceso a la información:

"Artículo 13. Información pública.

Se entiende por información pública 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."

Se considera esta petición dentro de un total rechazo a la utilización instrumental de la normativa de transparencia administrativa con la finalidad de que una entidad pública atienda de forma recurrente peticiones muy detalladas y prolijas de información, facilitando datos que no solo no se publican sino que, ni tan siquiera se desglosan, ni se recopilan para tan vasto margen de tiempo y detalle, de modo que no han sido elaborados a fecha de entrada de la solicitud de dicha información, consideraciones que, a nuestro modo de ver, resultan más pertinentes cuando se trata de informaciones estadísticas y no de peticiones de información *«a la carta»* como sucede en todas las solicitudes de información que ha presentado la solicitante. Así durante el presente 2024 la misma solicitante ha presentado recurrentes solicitudes con un contenido muy similar relativas a datos sobre los sucesos con afectación de servicios en líneas como cercanías de Madrid (00001-00088036) y cercanías Valencianas (00001-00094290) o a todas las líneas donde transiten trenes de "media y alta velocidad" (sic) de España (00001-00094289), con márgenes de 11 años y siempre con elevado grado en detalles (día, mes año, estación o trayecto, el suceso registrado, la causa de dicho suceso, el tiempo de afectación (hora inicial, Hora final, duración), los retrasos en trenes y minutos, el número del tren y el operador de dicho tren, o también la reciente (00001-00096426) referente detalladamente y *ad hoc* a todo el Corredor Mediterráneo. Pidiendo además que los datos estén siempre desglosados para todos y cada uno de los años, todo ello sin invocar ningún motivo, público o privado, con los fines de la ley y suponiendo un consumo de recursos difícilmente justificable para esta entidad.

Respecto al extenso contenido de la información solicitada, recurrimos en este punto al criterio y doctrina que viene manteniendo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno acerca del encuadre de lo solicitado con la finalidad de la Ley, el CTBG llega a afirmar por analogía en su reciente resolución R/536/2024 que ***"los informes que tan reiteradamente se solicitan no tienen encuadre en ningún procedimiento administrativo ni se refieren tampoco a actividad administrativa alguna"***, dicha premisa se recoge también en el Criterio Interpretativo CI/003/2016 del CTBG que

sostiene que las solicitudes similares a las planteadas por el peticionario en las que no se manifiesta ningún motivo considerable en los fines de la LTAIBG que justifique el acceso a tan detallado y elevado volumen de información careciendo del amparo por tanto de dicha Ley. En el caso ahora analizado, la solicitante no argumenta la finalidad de las solicitudes, aunque ello no sea óbice, no obstante, aclarar que tomando como premisa el mismo criterio anterior, el CTBG también sostiene que no justifican este tipo de solicitudes el hecho de que ADIF y ADIF AV hayan concedido puntualmente en el pasado acceso a alguna información, ni que publique determinados datos o estudios cuando considere que tienen interés para sus clientes o el público en general. Además, precisa también que resulta abusivo que para contestar con el grado de detalle requerido ADIF y ADIF AV tengan que apartar a trabajadores de las funciones que les son propias, **«distrayendo recursos del cumplimiento de los objetivos y fines Esto supone una carga que no se compadece con los objetivos y fines que persigue la Ley de Transparencia»**.

Del examen de las anteriores premisas y conforme a lo manifestado textualmente en el artículo 13 de la Ley 19/2013 citado anteriormente, es por la causa de la inexistencia en sí de la información requerida y la falta de adecuación con los fines de la Ley 19/2013 por lo que resulta sostenible resolver procediendo a su denegación e inadmisión total de la presente solicitud, siendo que, lo que se trata realmente se trataría de obtener con esta solicitud es una cantidad desmesurada de información para replicar de algún modo, una base de datos brutos elaborada a consta de esta entidad, accediendo a información detallada, y en cierto modo privilegiada en bruto, para luego realizar algún tipo de tratamiento estadístico o tratar de obtener un estudio de mercado sobre una parte muy relevante de los servicios que prestan ADIF y ADIF AV y los operadores ferroviarios, lo que también constituye un ejercicio anómalo y abusivo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia.

A mayor abundamiento de la presente inadmisión, y respecto de toda la información referida a trenes de alta velocidad de la solicitud 00001-00096648, entraría en juego unos de los límites de acceso al derecho de información previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013, que preceptúa que el derecho de acceso puede ser limitado cuando pueda suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. Tomando como punto de partida el criterio 1/2019, de 24 de septiembre del CTBG que sienta doctrina sobre la correcta aplicación de dicho artículo como límite y es que, hay que traer a colación que desde que se produjo la liberalización de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, lo que, precisa, supone que Renfe y el resto de mercantiles operadoras ferroviarias compiten en igualdad de condiciones en una competencia intramodal, referido a AVE, Avlo, Ouigo e Iryo . De este modo, esta resolución sostiene que los datos solicitados ponen de manifiesto con alto grado de detalle la evolución de características y particularidades entre los diferentes operadores ferroviarios; la mayoría sociedad mercantiles privadas sin participación estatal, de manera que, al no tratarse de datos agregados o sustantivos, constituyen información que ningún transportista privado hace pública y que es objeto de costosos estudios de mercado.

Con los presentes argumentos, el límite del artículo 14.1. h) de la Ley 19/2013 no se estaría aplicando en esta resolución de manera automática, sino razonada, se aplica de manera potestativa y justificada, proporcionada con el objeto y finalidad de los objetivos a proteger, la libre competencia entre operadores mercantiles en igualdad de condiciones y respetando los derechos de todos los que no tienen por qué someterse a la presente Ley de Transparencia, atendiendo al fondo de pedir y a las circunstancias

del caso concreto, que es todo el nivel de detalle que se solicita para un marco temporal de 11 años. Además, esta resolución plasma el estudio individualizado realizado al objeto de limitar el acceso por dichas razones económicas y comerciales, plasmado en el **«test del daño»** y la ponderación de sus circunstancias; el perjuicio aflora claramente y no es otro que el daño y desventaja competitiva sustancial, real, manifiesta y directamente relacionada con la divulgación de la información que se está solicitando.

Esta resolución propone que, en un mercado liberalizado y abierto a la competencia, el mero hecho de facilitar determinados datos operativos, considerados sensibles desde el punto de vista comercial, es susceptible de ser considerado un comportamiento anticompetitivo, pudiendo concebirse como un intercambio de información sensible prohibido por la normativa de competencia nacional y comunitaria. A modo de ver de ADIF y ADIF AV, supone un manifiesto perjuicio y desventaja competitiva injustificada respecto a la totalidad de operadores de transportes de viajeros por ferrocarril de alta velocidad que operan en España, dado que, por su composición accionarial, actualmente no vienen obligados a someterse a la Ley de Transparencia. Compiendo todos estos operadores entre sí y sin privilegio alguno y debiendo respetarse en todo caso las condiciones de competencia en la prestación de servicios de transporte ferroviario de alta velocidad, de acuerdo con lo establecido también en la legislación sectorial. En relación con el **«test del interés público»**, además y aun cuando ello no sea óbice, esta resolución reitera que esta solicitud de acceso no ha puesto de manifiesto ningún motivo de naturaleza pública o privada que pudiese justificar el acceso a la información que solicita. Adicionalmente, la solicitante incurre en el error de no tener en cuenta el régimen de los servicios comerciales, ni el régimen de las mercantiles privadas que concurren como operadoras y que no quedan por tanto sometidas a la Ley de Transparencia.

En definitiva, al respecto de toda la información sobre alta velocidad solicitada en el expediente 00001-00096648, esta resolución debe concluir que por el mero hecho de la titularidad pública de las acciones de una de las operadoras sobre las que solicita información, no debe ser obstáculo y se debe de limitar el acceso a dicha información, de manera que la totalidad de los operadores de transporte de alta velocidad la mantienen como reservada o confidencial, y que sólo publican libremente cuando les puede otorgar un rédito empresarial. A mayor abundamiento de que el verdadero interés público sobre el fondo del asunto que plantea la solicitante se satisface sobradamente con la publicación de datos con finalidades estadísticas difundidos en publicaciones oficiales, a través de la «Estadística sobre transporte ferroviario» del INE, el informe anual del «Observatorio del Ferrocarril en España» o el «Anuario del Ferrocarril».

Mencionar la presente resolución de Consejo R/536/2024, se podrá comprobar cómo el CTBG aplica su propio criterio interpretativo y cómo ha definido los contornos del artículo 14. 1 h) como límite de acceso cuando se trata del mercado liberalizado del ferrocarril de alta velocidad en España.

Para reafirmar lo argumentado hasta aquí, solapándose con el articulado de la Ley 19/2013 y con respecto a las cuestiones de alta velocidad en larga distancia que afectan a la presente solicitud, y ahora centrándose en todo lo referente a los trenes de media distancia en red convencional; hay que recurrir a alegar la evidente utilización instrumental de la Ley de Transparencia, la falta de motivación de la solicitud, su carácter abusivo y la inexistencia de la detallada información que se solicita, se alude a los razonamientos contenidos en las siguientes resoluciones del CTBG con referencias concretas a la R/250/2021, R/251/2021 y R/467/2021, en las que se desestimaron las reclamaciones planteadas con relación a solicitudes de acceso de

un tenor y causa de pedir prácticamente idéntico al ahora analizado. Tras reproducir, anteriormente, el Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, del CTBG, en los Fundamentos Jurídicos 4, 5 y 6 de las resoluciones mencionadas se expuso lo siguiente: ***"(...) Como concluye el Tribunal Supremo en su Sentencia dictada en el Recurso de Casación N.º 5239/2019, de 12 de noviembre de 2020, "la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses "meramente privados", (...) tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurren otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión"***.

Por otra parte, en segundo lugar argumentativo que sostiene la presente inadmisión, el uso repetitivo del derecho en forma de solicitudes reiterativas con igual o similar contenido en el detalle del fondo de pedir, como ya se ha explicitado en este caso son cuatro solicitudes similares en corto periodo de tiempo, tampoco obtendría un amparo legal bajo el paraguas de la Ley 19/2013 y es que, tal contenido reiterativo en tantas solicitudes similares es causa plena de inadmisión en aplicación del artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013.

Para esta causa de inadmisión, se debe citar nuevamente el mencionado CI/3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en la forma en que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:

«El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición "no esté justificada con la finalidad de la Ley".

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- ***Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".***

- ***Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.***

- ***Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.***

- ***Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.***

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- **Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos**
- **Conocer cómo se toman las decisiones públicas**
- **Conocer cómo se manejan los fondos públicos**
- **Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas**

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- **No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.**
- **Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.**
- **Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.»**

En la presente solicitud, ni con la prolija y detallada información requerida en las cuatro solicitudes similares anteriores se justifica de forma alguna el escrutinio de los responsables públicos, ni de decisiones públicas, ni el uso de fondos o los criterios con los que actúa la entidad ADIF o ADIF AV, quedando al margen todo lo que solicita de un objetivo coherente de carácter finalista y relacionado con la actividad o con expedientes en curso que esta entidad haya o este llevando a cabo, alejándose con ello de la finalidad de la Ley de Transparencia.

Por tanto, entendemos que el Tribunal Supremo condiciona la aplicación de esta causa de inadmisión al hecho de que concurren acumulativamente ambas circunstancias; es decir, **“que la solicitud sea abusiva y que, además, no cumpla con la finalidad de la LTAIBG.”**

Se debe empezar analizando si las solicitudes de acceso son abusivas.

El artículo 7.2 del Código Civil señala que **“La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.**

En el ordenamiento jurídico español, con similitud en el fondo de la norma invocada, podemos encontrar los siguientes pronunciamientos jurídicos:

La Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que, si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.

Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 3 abril, afirma que el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente

ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.

La primera motivación de inadmisión por el artículo 18.1 e) es el carácter abusivo de la solicitud, que resulta evidente a la luz del carácter inabarcable de los datos solicitados sobre el número de trenes con cada una de las marcas comerciales que han circulado en las rutas mencionadas de media distancia y larga distancia o líneas de alta velocidad (incluyendo las de todos los operadores de AV) y para un margen temporal de 11 años, desglosados por día, mes y año, ruta, número de tren, marca comercial, operador, hora de salida, origen, hora de llegada, destino, paradas intermedias, y pasajeros entre cada parada y indicando el sentido de ida o vuelta de cada convoy ferroviario concreto.

En puridad y objetivamente a la vista de lo anterior, nos encontramos ante un abuso y un ejercicio antisocial del derecho, lo que se pretende verdaderamente es que a costa de esta entidad se elabore un estudio de mercado amplio y en detalle sobre las líneas de ferrocarril mencionadas, con datos de mercantiles privadas y datos e información que para ADIF y ADIF AV le son desconocidos, puesto que no son estas entidades las que venden los billetes que cuantifican el número de pasajeros sino las operadoras ferroviarias, las participadas y las mercantiles privadas que compiten, como se ha dicho, en régimen de libre competencia y conocen los números de personas que suben o bajan en cada parada. Pero, aunque se pudiera disponer de dichas cifras nunca lo sería en el detalle que se solicita, ni con la retrospectiva de 11 años que se pide, puesto que puntualmente esos metadatos pasan a conformar estadísticas y números absolutos de explotación o rentabilidad absoluta anual o semestral de cada línea, desapareciendo los metadatos iniciales que dan origen a los datos estadísticos y sustantivos, que es lo que ADIF y ADIF AV han venido facilitando como los números de trenes que circulan al año por una línea, desglosados por meses o la estimación de uso y pasajeros anual sobre una línea que puede publicar el Observatorio de Ferrocarril en España y otros ya mencionados.

Es por lo anterior, por lo que adicionalmente, la finalidad de la solicitud no está justificada con la finalidad de la ley. En efecto, la información solicitada alude a información en detalle sobre las mencionadas líneas en trayectos de media distancia y líneas de alta velocidad (incluyendo las de todos los operadores de AV) para un margen de 11 años en retrospectiva, alusión a metadatos en detalle del rendimiento de las operadoras ferroviarias, pero no a las entidades ADIF o ADIF AV, ni a la manera en la que estas actúan o su fiscalización, por lo que, a resultados de la presente petición y objetivamente, subyace un interés puramente privado, que nada tiene que ver con el objeto y fin de transparencia que promulga la ley.

Esta interpretación ha sido respaldada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo en múltiples ocasiones, como en la reciente Sentencia 80/2023 de 5 de mayo de 2023 (procedimiento ordinario 59/2022).

“A mayor abundamiento, en el presente caso, se entiende que resulta aplicable el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por la interesada, dado que, aun buscando apariencia de buen derecho con la misma por apoyarla en la Ley 19/2013, realmente lo que pretende conseguir es una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública elaborada con un ingente trabajo previo realizado por terceros mediante el uso de herramientas ajenas, en este caso de la propia entidad, por lo tanto, se estaría ejerciendo el derecho de acceso de manera abusiva y sistemática, y

además de intentar replicar una especie de base de datos ad hoc a consta de esta Entidad y sus recursos."

En esta misma línea se ha pronunciado el CTBG en resoluciones tales como la R/0271/2021, R/0863/2021 y la mencionada R/0342/2021; respectivamente, en las cuales se ha señalado asimismo lo siguiente respecto a la valoración de si la solicitud cumple o no con la finalidad perseguida por la Ley 19/2013:

La razón de ser de la LTAIBG está contenida en su Preámbulo:

"La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

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

Así, los pronunciamientos jurídicos en los tribunales de justicia y el CTBG finalmente han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública.

En este sentido, la Sentencia dictada en el Recurso de 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."***

Asimismo, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que ***"el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate"***.

Esta misma línea argumentativa ha sido reiterada por el CTBG en otras resoluciones como la R/0653/2021, en la cual se indicó:

La Administración deniega el acceso alegando que ***"la información solicitada requiere la elaboración de una respuesta a una serie de consultas, en la que se manifieste un pronunciamiento jurídico concreto sobre las cuestiones específicas que se plantean, por lo que se considera que excede el alcance del objeto del acceso que contempla el artículo 13 de la Ley, no reuniendo por tanto las características de información pública"***, resultando de aplicación el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 según el cual "se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que tengan un carácter no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley".

Es preciso tener en cuenta uno de los requisitos necesarios para que el derecho de acceso prospere es que la información exista y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG.

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo N.º 6 de Madrid, razona que ***"El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"***.

Aplicados estos razonamientos respecto de ambas solicitudes (fuera aparte del límite del artículo 141. h) explicitado para los datos referidos a alta velocidad), presentadas por [REDACTED], se entiende que procede su inadmisión en base a la aplicación de los artículos 13, 18.1 e) y por último y solapándose con lo anterior, sería de aplicación la inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, debido a que, como ya se ha razonado anteriormente, en primer lugar, lo que se estaría pretendiendo, es la obtención una cantidad desmesurada de información a fin de replicar una base de datos de utilidad pública a consta de los recursos de ADIF y ADIF AV; lo cual a su vez no se justifica en base a la finalidad de la Ley 19/2013 al tener que confeccionarse ad hoc por ADIF y ADIF AV en detrimento del normal desempeño de sus funciones y uso de recursos.

En segundo lugar, la búsqueda, recopilación y preparación de los datos y la confección de la información solicitada (con el desglose y las especificidades requeridas probablemente de imposible confección) requeriría apartar a personal de las funciones que le son propias, carga que no se compadece con los fines que persigue la Ley de Transparencia. Por lo tanto, también es aplicable a la solicitud la inadmisión por aplicación del citado artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, que prevé inadmitir las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Es decir, no se trata de información que pueda facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos, sino que requiere un tratamiento previo de la información, si existiera, de varias áreas funcionales o Direcciones Generales, tratamiento, al que no pueden venir obligadas entidades que no reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes o que no están obligados a cumplir con la Ley de Transparencia a la que la solicitante se acoge, como son los operadores de ferrocarril privados. Al respecto, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015 que: ***«(...) el concepto de reelaboración como causa de inadmisión (...) 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. (...)»***.

Las solicitudes abarcan un periodo temporal de 11 años. Este desmedido periodo es contrario a la finalidad de la Ley de Transparencia, dado que la finalidad de la ley gira en torno a asegurar el escrutinio de la gestión pública a través de información actual, los Tribunales han venido rechazando accesos a informaciones que se remontan a largos periodos de tiempo pasado, y ello, precisamente, por su ***"carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley"*** como ya se ha argumentado. Así, procede citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2018, de 4 de junio de 2018: ***«el carácter noticiable también puede tener que ver con la "actualidad" de la noticia, es decir con su conexión, más o menos inmediata, con el tiempo presente. La materia u objeto de una noticia puede ser relevante en sentido abstracto, pero si se***

refiere a un hecho sucedido hace años, sin ninguna conexión con un hecho actual, puede haber perdido parte de su interés público o de su interés informativo para adquirir, o no, un interés histórico, estadístico o científico. No obstante, su importancia indudable, ese tipo de intereses no guarda una relación directa con la formación de una opinión pública informada, libre y plural, sino con el desarrollo general de la cultura que, obviamente, actúa como sustrato de la construcción de las opiniones. Por esa razón podría ponerse en duda, en estos casos, la prevalencia del derecho a la información [art. 20.1 d) CE].»

Es por todo lo anteriormente manifestado, por lo que esta resolución mantiene como justos y procedentes, realizadas todas las ponderaciones analizadas, los criterios de inadmisión y el límite del derecho de acceso anteriormente desarrollados en el cuerpo de la resolución, denegando el acceso a la información solicitada en la solicitud de información.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente Resolución.

El Presidente de las E.P.E. ADIF y ADIF AV

Firmado electrónicamente por: MARCO DE LA PEÑA LUIS PEDRO (FIRMA)
11.11.2024 08:08:06 CET