

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **00001-00107317**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 08 de agosto de 2025 tuvo entrada, en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (en adelante MITMS), una 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).

Segundo. - En fecha 12 de agosto de 2025 la solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras ferroviarias (ADIF), iniciándose el plazo para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

Tercero. - En la solicitud, formulada por Dña. [REDACTED], se indica lo siguiente:

"Solicito:

Número total de incidencias ferroviarias registradas en el transporte de viajeros por ADIF y RENFE desde el año

2014 hasta la fecha más reciente disponible a la recepción de la información, desglosada por:

- Año
- Mes
- Provincia

De estas incidencias, el desglose por:

- Ubicación exacta de la incidencia.
- Causa o motivo de la incidencia.
- En que tipo de vía ferroviaria tuvo lugar el incidencia.
- Si esta incidencia afectó o no al tráfico ferroviario de viajeros.

Desglose de todas estas incidencias en el transporte de viajeros por tipo categoría de servicio afectado:

- AVE-Larga distancia
- Media Distancia-Avant
- Media distancia convencional
- Cercanías
- Otras entidades externas no dependientes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Ouigo, Iryo...)

Recuerdo que las personalidades jurídicas no están protegidas por el derecho a la privacidad.

En caso de que la información no se encuentre tal y como la demando, solicito que se me entregue tal y como consta en los registros públicos, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.

Recuerdo también el derecho de acceso de forma parcial. En el caso de que no se me entregue parte de lo solicitado o se deniegue, no es óbice para no entregar el resto de lo pedido. Se trata de información de indudable interés público porque permite someter a escrutinio la acción de este organismo público, tan clave en nuestra democracia.

Mi solicitud como es obvio, por lo tanto, sí entronca con la Ley de Transparencia y está completamente justificada con la finalidad de esta. Así, sobre esta solicitud prevalecen límites para denegar lo solicitado.

Les agradecería si pudieran remitir la información en un formato accesible tipo base de datos (.csv .xls o .xlsx.).

Les recuerdo que disponen de un plazo máximo de un mes para remitir dicha información.

También recuerdo mi derecho de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en caso de no estar de acuerdo con la información recibida."

Cuarto. – La presente solicitud también ha sido duplicada a RENFE para que también responda al contenido que entre en el ámbito de su competencia con el expediente 00001-00107381.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero. – La presente resolución se dicta en el marco de la Ley 19/2013, cuyo ámbito subjetivo de aplicación se establece en su Capítulo I.

Segundo. – La Ley 19/2013, en su **artículo 12**, 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 con información que existe, por cuanto está en posesión del Organismo que la recibe, bien porque éste la ha elaborado, o bien porque obra en su poder por haberla obtenido en el desarrollo de sus funciones, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

RESPUESTA

A la vista del contenido de la solicitud formulada, referida al concepto de "incidencias" en el transporte de viajeros, y atendiendo a las definiciones legales de información pública contenidas en la Ley 19/2013, procede declarar la inadmisión en su totalidad. Esta decisión se fundamenta en la concurrencia de causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la citada norma, así como en la aplicación de los límites al derecho de acceso establecidos en su artículo 14. En particular por la desproporción manifiesta de la solicitud y la falta de la información en los términos y formatos requeridos. Asimismo, se atiende a los criterios interpretativos consolidados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que han perfilado el alcance del derecho de acceso desde la entrada en vigor de la Ley, sin que se aprecie cobertura normativa ni doctrinal que ampare la solicitud en los términos planteados.

Explicitado lo anterior, cabe añadir que para atender la presente solicitud que referimos sobre "incidencias" la entidad tendría que elaborar un informe expresamente "a la carta" con todos los datos concretos solicitados al efecto. Téngase en cuenta que se está requiriendo la totalidad de los datos de toda la red convencional ferroviaria y de toda la red de alta velocidad del conjunto de la REFIG, lo que incluye cercanías, media distancia y larga distancia y alta velocidad, así como el desglose exhaustivo en las diferentes nomenclaturas comerciales que dan cada una de las operadoras ferroviarias a cada trayecto o composición de convoyes ferroviarios, para toda la red nacional y para una ventana temporal desde el año 2014 a fecha de los corrientes.

Con carácter general, tanto ADIF como ADIF Alta Velocidad, en el marco de solicitudes de acceso a la información pública, facilitan el acceso a documentación que, aun no siendo objeto directo de la solicitud, guarda similitud sustantiva con la información requerida, siempre que dicha documentación obre en su poder y se encuentre debidamente elaborada. No obstante, en el presente caso, relativo a las redes de ADIF y ADIF AV en el conjunto del territorio nacional, la amplitud temporal solicitada, que abarca desde el año 2014, así como el elevado grado de detalle y desglose exigido, exceden los límites razonables del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, desvirtuando la finalidad prevista en la Ley 19/2013.

La solicitud, por su extensión y complejidad, se configura como manifiestamente abusiva, en tanto que su atención requeriría una dedicación desproporcionada de medios personales y materiales, implicando la

recopilación y reelaboración de información que no se encuentra disponible en los términos exactos requeridos. En consecuencia, la petición no puede ser atendida sin comprometer el principio de proporcionalidad ni el adecuado funcionamiento de la entidad pública.

En consecuencia, debe considerarse la presente solicitud como un uso instrumental y desviado del régimen jurídico de acceso a la información pública, previsto en la Ley 19/2013. Tal utilización persigue que una entidad pública atienda de forma reiterada requerimientos excesivamente minuciosos y extensos, relativos a datos que no se encuentran publicados, ni desglosados, ni sistematizados conforme al nivel de detalle temporal y geográfico exigido.

A juicio de esta entidad, tales requerimientos resultan más propios de solicitudes de carácter estadístico, formuladas conforme a criterios técnicos y metodológicos, que de peticiones de información pública en el marco de la normativa de transparencia. En particular, la solicitud de datos relativos a incidencias en todas las líneas gestionadas por ADIF y ADIF Alta Velocidad, en el ámbito de la Red Ferroviaria de Interés General, desde el año 2014 hasta la fecha actual, con exigencia de desagregación por red, tipo de uso, anualidad, mes, día, ubicación, causa y número de viajeros afectados, excede manifiestamente los límites razonables del derecho de acceso.

Además, la solicitud no se acompaña de una motivación que permita vincularla con los fines legítimos de la Ley de Transparencia, lo que refuerza su carácter abusivo. Su atención supondría un consumo desproporcionado de recursos humanos y materiales, difícilmente justificable en términos de eficiencia administrativa y sostenibilidad operativa.

De este modo, 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 (CTBG) 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 subsumible 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.

El solicitante no argumenta la finalidad de las solicitudes, aunque ello no sea óbice, no obstante, aclarar que 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»*.

Un vez expuesto, a grandes rasgos, el peso y la carga de lo que se está solicitando en la petición que trae causa de esta resolución, conviene, en este punto, analizar 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 y que ya viene recogida en el FJ segundo de la presente resolución, delimitando el ámbito material del derecho a partir del concepto anterior de información pública, pero exigiendo la concurrencia obligada 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"* y entendiéndose doctrinalmente que el derecho de acceso se viene a cumplir incluso en las resoluciones donde se postulan criterios de inadmisión o límites de acceso a todo o solo a parte de la información solicitada, amparándose en los motivos tasados expresamente en la Ley siempre que exista justificación formal para ello.

Resultando que, cuando se dan los dos presupuestos anteriores, 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.

En caso contrario, como doctrinalmente ha fijado el CTBG, la Administración, y por ende esta entidad, no está obligada a elaborar contenidos a medida, ni a generar informes agregados que no existan previamente, el artículo 13, otorga el derecho de acceso a la información, pero a la información que ya existe y se encuentre en poder de esta entidad, bien por haber sido elaborada o por haber sido obtenida en el ejercicio de sus funciones, lo que, reiteradamente, no justifica una detracción de recursos para la confección detallada de informes sobre ingentes particularidades específicas que requerirían un gran trabajo para su elaboración.

En este sentido, doctrinalmente, respecto de la aplicación del artículo 13, en resoluciones como la R/0298/2018 o la R/0792/2020, el CTBG ha manifestado que:

"El derecho de acceso no comprende la obligación de crear información inexistente ni reconstruirla. Corresponde a la Administración acreditar la búsqueda razonable y la inexistencia del documento."

En este contexto, la recopilación exhaustiva de todos los sucesos encuadrables bajo el concepto de "incidencia", con los desgloses y detallados particulares solicitados y dentro de un marco temporal amplísimo, desde el 2014 a la actualidad, requeriría un proceso analítico individualizado que implicaría la revisión, extracción, agrupación, cruce, clasificación y tratamiento de información procedente de múltiples fuentes y sistemas de registro, tales como partes de incidencias, informes internos de seguridad, comunicaciones de mantenimiento, actuaciones de mantenimiento, partes de autoprotección, etc. con un consumo de recursos, humanos y materiales, que, volvemos a reiterar, no resultaría justificable para esta entidad, ni es acorde con los fines de la Ley.

Por tanto, en relación con la presente solicitud, además de concurrir causa de inadmisión conforme al artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, debe señalarse que su atención implicaría una actividad de reelaboración de información, lo cual excede las obligaciones impuestas a las entidades públicas en virtud del artículo 18.1.c) de la citada norma.

A mayor abundamiento, el criterio de inadmisión previsto en dicho precepto se fundamenta precisamente en la imposibilidad de atender solicitudes que requieran la creación de nueva documentación o la realización de tratamientos complejos de datos, que no se limiten a una mera agregación de información existente. En este sentido, la doctrina consolidada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), así como de diversos órganos autonómicos de garantía, ha establecido reiteradamente que "la Administración no está obligada a crear documentos nuevos ni a realizar tratamientos complejos de información para adaptarla a los términos solicitados".

Este criterio adquiere especial relevancia cuando el acceso solicitado exige un esfuerzo significativo de análisis, cruce y sistematización de datos dispersos, así como una movilización considerable de recursos humanos y materiales, lo cual resulta incompatible con los principios de eficiencia y proporcionalidad que rigen la actuación administrativa.

Lo argumentado anteriormente se justifica también por la magnitud del entramado ferroviario gestionado por ADIF y ADIF Alta Velocidad, que comprende 11.671 km de Red Ferroviaria de Interés General, 1.448 estaciones operativas de viajeros donde concurren los trayectos convencionales con los de Alta Velocidad, con una media diaria de aproximadamente 5.400 circulaciones de trenes y una circulación anual de 1.800.563 trenes de viajeros y los datos que se piden resultarían de desglosar, caso por caso, la multiplicación de todos estos números absolutos de millones de trenes por once años.

En este contexto, y para el margen de 11 años, la recopilación exhaustiva de todos los sucesos encuadrables bajo el concepto de "incidencia", con desglose particular por años, meses, días, vía, provincia, ubicación, causas, afectación a viajeros y otros, requeriría un proceso analítico individualizado que implicaría la revisión, extracción, agrupación, cruce, clasificación y tratamiento de información procedente de múltiples fuentes y sistemas de registro, tales como partes de incidencias, informes internos de seguridad, comunicaciones de mantenimiento con un consumo de recursos, humanos y materiales, que no resultaría justificable para esta entidad.

Con respecto a la inadmisión justificada en el artículo 18.1.c) sobre reelaboración, el mismo Consejo de Transparencia ha tenido a bien establecer dentro de sus criterios interpretativos, el referente al número 7 de 2015, donde trata exclusivamente el ámbito de la reelaboración, estableciendo que:

"el mismo debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la RAE: «volver a hacer algo distinto a lo existente» para poder dar una respuesta a la solicitud de información, de tal manera que, por razones organizativas, funcionales o de coste presupuestario no resulte posible suministrarla."

Establecido lo anterior, el CTBG ha venido a fijar en dicho criterio que, la reelaboración se entiende 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.*

También concurre, junto con la anterior, la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia, que se aplica a las solicitudes incongruentes con las finalidades que promueve dicha ley. Atendiendo a esta causa de inadmisión y al Criterio Interpretativo del CTBG n.º CI/003/2016, es claro que la degradación del procedimiento de acceso, apartándose de su naturaleza primigenia, permitiendo su utilización instrumental con extensión artificial del ámbito propio, no es en modo alguno deseable. Vienen al caso la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021), que sentó 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»*, así como las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) 251/2021 y 250/2021, ambas de 28 de julio, en las que se señaló: *«En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando con la misma una apariencia de buen derecho por fundamentarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos elaborada por terceros (...)»*

Complementariamente, debe señalarse que la elaboración de informes “a la carta” sobre incidentes ferroviarios, en los términos requeridos, podría generar un efecto injustificado de descrédito tanto sobre el gestor de infraestructuras (ADIF y ADIF AV), como sobre las empresas ferroviarias que operan en la red, incluidas las entidades privadas como Ouigo e Iryo. Estas últimas, además, no están sujetas al régimen de obligaciones derivado de la Ley 19/2013, por lo que no tienen la obligación de proporcionar información en este marco normativo.

La divulgación de información en los términos solicitados podría conllevar un riesgo cierto de pérdida de usuarios, así como eventuales daños reputacionales y patrimoniales, lo que permite considerar, de forma subsidiaria, la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia. Dicho precepto contempla la denegación del acceso cuando este pueda suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, en este caso, de las operadoras ferroviarias y, en segundo término, del propio gestor de infraestructuras.

El CTBG, ha indicado que publicar información sobre eventuales incidencias o dificultades en la prestación del servicio, en muchas de las ocasiones provocadas por causas ajenas a esta entidad y debidas al material rodante

de las empresas ferroviarias, crearía una percepción pública que afectaría significativa e injustificadamente a los intereses económicos y comerciales de las mismas, colocándolas en una posiciones desfavorables y de descrédito respecto a todos los competidores del mercado abierto ferroviario y otros modos de transporte (los cuales no tienen la obligación de publicar información de este tipo, como tampoco los operadores ferroviarios de capital privado), debiendo considerarse como un secreto empresarial. Esta conclusión tiene apoyo en numerosa doctrina sentada por las resoluciones del CTBG. Así, la Resolución 335/2019, lista varios precedentes que comparten la posición aquí defendida.

Así, el propio CTBG ha señalado en diferentes resoluciones que la Administración no tiene obligación de publicar información que pueda perjudicar a los intereses económicos y comerciales de las empresas que dependen de ella. En concreto, dicha Autoridad Administrativa Independiente considera que, si se hiciese pública la información sobre eventuales incidencias en los servicios ferroviarios, adicional a la que vienen obligadas a publicar y comunicar a los usuarios las empresas ferroviarias y las autoridades competentes, se crearía una percepción en el público que afectaría de manera significativa e injustificada a sus intereses económicos y comerciales, por lo que dicha información debe ser considerada y tratada como un secreto comercial. En este sentido, en la Resolución R/0219/2018 se señaló lo siguiente (énfasis añadido):

(...) queda respaldado el argumento manifestado por RENFE OPERADORA en el sentido de que los servicios prestados por esta sociedad mercantil compiten con otros medios de transporte, (...), con el añadido de que si se trata de información que puede ser interpretada como significativa de deterioro de alguna faceta de la explotación también puede tener un efecto de injustificado descrédito. La reutilización o reelaboración de la información puede además dañar suficiente la imagen del transporte público, en perjuicio de los objetivos de garantía de la movilidad en las grandes ciudades.

Partiendo de la doctrina consolidada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), cabe reiterar que la información objeto de la presente solicitud guarda estrecha relación con eventuales incidencias y dificultades inherentes a la explotación ferroviaria. En este contexto, la divulgación de dicha información, especialmente si se realiza de forma descontextualizada, podría contribuir a generar un efecto de descrédito injustificado sobre el servicio ferroviario, considerado de interés general y esencial para la comunidad.

Tal divulgación podría ocasionar perjuicios reputacionales sustanciales, reales y manifiestos, no solo al gestor de infraestructuras, sino también a las empresas ferroviarias que operan en régimen de libre competencia, incluidas aquellas de carácter privado. Estos perjuicios se derivarían directamente del uso potencial de los datos solicitados, afectando negativamente a la percepción pública del servicio y, en consecuencia, a su sostenibilidad y viabilidad.

Todo lo anterior permite considerar, de forma subsidiaria, la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al concurrir un riesgo cierto de afectación a los intereses económicos y comerciales de las operadoras ferroviarias, así como del propio gestor de infraestructuras.

Por otro lado, la solicitud formulada pone de manifiesto la intención de un particular de obtener un informe que comporta un volumen significativo de información sensible y de carácter privilegiado, que excede con creces el ámbito de la información que las entidades públicas están obligadas a publicar conforme al marco normativo vigente.

En este sentido, no se aprecia la concurrencia de ningún interés legítimo, ya sea de naturaleza pública o privada, que permita concluir que el derecho de acceso invocado deba prevalecer sobre la protección de los intereses económicos y comerciales de los operadores ferroviarios, empresas que operan en régimen de competencia y cuya información interna no está sujeta a publicidad obligatoria en virtud de la Ley 19/2013, ni siquiera en el caso de Renfe Viajeros.

Por el contrario, tal como se ha expuesto en relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la citada Ley, la solicitud revela una pretensión de replicar una base de datos interna de la empresa ferroviaria, lo que constituye un ejercicio del derecho de acceso que excede los fines legítimos de la normativa de transparencia administrativa. Esta circunstancia refuerza la aplicación subsidiaria del límite previsto en el artículo 14.1.h), al concurrir un riesgo cierto de perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las ya mencionadas operadoras ferroviarias.

Conforme a la motivación que antecede, se acuerda la inadmisión de la solicitud con base en los artículos 13, 18.1, apartados c), e) de la Ley de Transparencia, sin perjuicio de la aplicación subsidiaria del límite contemplado en el artículo 14.1.h) de la citada norma.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Inadmitir a trámite la solicitud concurriendo los artículos 13 y 18.1 letras c), e) de la Ley de Transparencia, **subsidiariamente limitar el derecho de acceso** a la información solicitada al amparo de la Ley de 19/2013 alegando el límite contemplado en el artículo 14.1.h) de la citada norma.

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.

Firmado electrónicamente por: 

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

DOCUMENTO ANONIMIZADO
EL DOCUMENTO ORIGINAL HA SIDO
EFECTIVAMENTE FIRMADO