

Con fecha 30 de abril de 2025 tuvo entrada, en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 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), que se registró con el número **00001-00104054**. En fecha 6 de mayo de 2025 la solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias Alta Velocidad (ADIF AV), iniciándose el plazo para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

Analizada la solicitud presentada por D. [REDACTED], y conforme a lo dispuesto en la Ley 19/2013, se procede a dar respuesta a la petición de información, compuesta por un conjunto de consultas individuales:

- 1. Los criterios establecidos por ADIF o el Ministerio de Transportes para determinar en qué estaciones se implementan controles de seguridad.*
- 2. Las razones por las que esta política difiere entre la Red de Alta Velocidad y la Red Convencional, y si existen informes técnicos que avalen esta distinción como segura.*
- 3. ¿Cuál es el criterio técnico o de seguridad que justifica la existencia de controles de seguridad en algunas estaciones y en otras no?*
- 4. ¿Qué hace diferentes a los trenes de la Red de Alta velocidad frente a los de la Red Convencional para que los primeros requieran controles y los segundos no?*
- 5. ¿Consideran ADIF y el Ministerio de Transportes que esta diferencia en los procedimientos garantiza realmente la seguridad de todos los viajeros?*
- 6. Una respuesta oficial sobre si ADIF o el Ministerio de Transportes tienen constancia de que, en muchas estaciones, no se realiza control con detector de metales sobre el cuerpo de los pasajeros. En caso afirmativo, solicito conocer las razones por las cuales se mantiene una inversión en medidas que, en su ejecución, resultan claramente ineficaces.*
- 7. Que se me faciliten las estadísticas de seguridad de los últimos años correspondientes a las estaciones de Madrid Chamartín, Atocha y Sants. Estas estadísticas deben incluir: Casos de objetos peligrosos detectados y requisados; Clasificación y número de objetos incautados; Datos sobre incidentes o amenazas evitadas; Evaluaciones internas sobre la efectividad real de los controles de seguridad en dichas estaciones.*

La solicitud formulada no se encuadra en el derecho de acceso a la información pública en los términos establecidos en el artículo 13 de la Ley 19/2013, sino que persigue la obtención de pronunciamientos expresos por parte de la Administración respecto de un conjunto muy numeroso de interrogantes concretos y detallados relativos a los controles de seguridad en las estaciones ferroviarias.

En relación con este tipo de solicitudes, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha reiterado que el derecho de acceso a la información pública no comprende la exigencia de que la Administración emita pronunciamientos específicos o elabore informes *ad hoc* al margen de un procedimiento administrativo, en tanto ello implicaría la generación de actos de naturaleza prospectiva. Asimismo, tanto el CTBG como la Audiencia Nacional han avalado la inadmisión de solicitudes formuladas en estos términos. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 18.1.e) de la Ley 19/2013, el procedimiento de acceso a la información pública no puede ser instrumentalizado como un canal para la presentación de consultas, quejas o sugerencias, máxime cuando la entidad dispone de un procedimiento específico y habilitado a tal fin.

Por otra parte, la búsqueda, recopilación, preparación de los datos y la confección del informe requeriría apartar a personal operativo de las funciones empresariales que le son propias, carga que no se compadece con los fines que persigue la Ley de Transparencia, siendo aplicable el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 relativo a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Con respecto del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 es necesario tener presente que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *"(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)"*.

Este carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de *"una información pública dispersa y diseminada"*, que requiera de una *"labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información"*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Se incluye también en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)— como son en este caso concreto el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y el Ministerio del Interior. Además de que la recopilación de los datos y la elaboración de un informe específico supondría apartar al personal operativo de las funciones empresariales que le son propias, suponiendo este hecho unos recursos humanos de los que no se dispone; añadiendo, el coste económico que pudiera suponer la consecución de los informes reclamados.

Asimismo, y con carácter subsidiario, se advierte que la eventual difusión de dicha información podría comprometer la operatividad de los mecanismos de seguridad establecidos por la entidad, generando un riesgo cierto para bienes jurídicos especialmente protegidos. Procede, igualmente, aplicar los límites previstos en el artículo 14.1, letras a); d) y g), de la citada Ley, al apreciarse que su acceso podría comprometer intereses esenciales relacionados con la salvaguarda de la seguridad pública y la protección de la seguridad nacional.

Para garantizar la protección y seguridad existe un marco jurídico vigente, a nivel nacional y comunitario, siendo aplicable tanto a la seguridad ciudadana como a la protección de infraestructuras críticas y al régimen legal del sector ferroviario.

En particular, deben destacarse las siguientes disposiciones legales:

- **Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana** en cuyo artículo 26 se dispone que en el ámbito de las infraestructuras críticas podrán establecerse medidas de seguridad con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas.
- **Ley 8/2011, de 28 de abril**, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, identificando a ADIF y

ADIF AV como **operadores críticos** en los subsectores de Transporte Ferroviario y Transporte Urbano Metropolitano, respectivamente. En tal condición, ambas entidades quedan obligadas a aplicar medidas de seguridad específicas en aquellas infraestructuras calificadas como críticas, al tratarse de servicios esenciales para la sociedad.

- **Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario** en cuyo artículo 23 determina que corresponde a los administradores generales de infraestructuras ferroviarias la administración, control, vigilancia e inspección de dichas infraestructuras.

En conclusión, con el fin de velar por la protección y seguridad de las personas usuarias del servicio ferroviario, existe un marco normativo, disposiciones sectoriales aplicables en materia de transporte y seguridad, además de los procedimientos operativos implantados para tal fin.

Resulta preciso aclarar que la infraestructura ferroviaria, concepto dentro del cual se encuadran las estaciones de tren, se considera infraestructura esencial para el funcionamiento del país porque hacen uso de sus instalaciones millones de personas al año. Por ello, atender a su petición y hacer públicos los informes y criterios técnicos solicitados podría comprometer la seguridad de los pasajeros y los trabajadores. Su divulgación facilitaría extraordinariamente la comisión de cualquier acto ilícito contra esta infraestructura porque se conocería en detalle la configuración estructural y operativa de dichos controles de seguridad, así como la disposición de todos los elementos que los componen, minorando considerablemente la eficacia de los sistemas de protección frente a amenazas internas y externas.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional considera la seguridad pública como parte integrante de la seguridad nacional, y la concibe como "*la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y, al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano*", a título ilustrativo se mencionan las Sentencias del Tribunal Constitucional 33/1982 y 154/2005, en la idea de seguridad ciudadana. En consecuencia, en materia de seguridad nacional y pública, permitir el acceso a la información solicitada produciría un perjuicio real y no meramente hipotético, porque afecta a una infraestructura estratégica de carácter sensible y se debe garantizar que todas las personas que hacen uso de ella estén protegidas ante un eventual atentado contra su vida o integridad física.

Se considera, por tanto, que la divulgación de estos contenidos podría comprometer la eficacia de los dispositivos de seguridad afectando a la protección de infraestructuras críticas y, con ello, a la seguridad pública. No apreciándose en la petición del solicitante la existencia de un interés superior al perjuicio que provocaría difundir los documentos solicitados.

Con respecto a las *“estadísticas de seguridad de los últimos años”*, esta consulta particular debe analizarse desde el prisma del artículo 13 de la Ley 19/2013 y verificar en primer lugar si lo solicitado puede encuadrarse en el concepto de información pública. A estos efectos, resulta necesario volver a recordar que el legislador español ha configurado el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública, circunscribiéndolo a los contenidos y los documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

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”*.

En resoluciones como **R/0298/2018** y la **R/0792/2020**, el CTBG ha argumentado que *“El derecho de acceso **no comprende la obligación de crear información inexistente ni reconstruirla**. Correspondiendo a la Administración acreditar la búsqueda razonable y la inexistencia del documento.”*

En efecto, el presupuesto habilitante para que una solicitud de acceso a la información pública sea procedente radica en que la información solicitada obre en poder del organismo o entidad a la que se dirige la petición, ya sea por haber sido elaborada directamente o recabada en el ejercicio ordinario de sus competencias. En el presente caso, y tras la correspondiente consulta con la unidad administrativa competente en la materia, se confirma que la entidad no dispone de las estadísticas requeridas, ni tiene obligación legal de proceder a su elaboración *ex novo* con la finalidad de atender la solicitud.

A este respecto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha avalado la inadmisión de solicitudes que no versan sobre información pública conforme a la definición establecida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Así, en su Resolución R/0276/2018, concluyó que:

"La inadmisión de una solicitud de información no sólo podrá fundarse en las causas expresamente previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, sino también cuando el objeto de la solicitud no recaiga sobre 'información pública' conforme a la definición contenida en el artículo 13 de la citada norma."

Por todo lo expuesto, y conforme a lo previsto en los artículos 13; 18.1.c); 18.1.e) y 14.1 letras a); d) y g) de la Ley 19/2013, se resuelve, por un lado, inadmitir a trámite la solicitud de acceso por no ajustarse a los requisitos sustantivos establecidos en la normativa aplicable; y, subsidiariamente, aplicar las restricciones al derecho de acceso previstas legalmente, al considerar que la información solicitada afecta a ámbitos especialmente protegidos, como son la seguridad pública y la seguridad nacional, así como a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control que tiene encomendadas la entidad.

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 la E.P.E. ADIF AV

Firmado electrónicamente por: MARCO DE LA PEÑA
LUIS PEDRO (FIRMA)
23.06.2025 07:21:20 CEST