

Con fecha 13 de mayo 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 **00001-00104415**. En fecha 19 de mayo de 2025 la solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras ferroviarias (ADIF) y ADIF 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], en observancia de la Ley 19/2013, se resuelve:

En lo referente a su solicitud de información donde se solicitan "Número de incidentes y sus causas durante los últimos cinco años, agrupados por meses y diferenciados entre los que afectan a la red de alta velocidad, la red de larga y media distancia convencional y a la red de cercanías"; siendo que, a la vista del magno y extenso contenido en detalle y desglose que conlleva aparejada esta solicitud de información y de la posible afectación a que pueden verse afectados los intereses económicos de operadoras ferroviarias públicas y privadas, esta solicitud se debe de denegar en su conjunto, todo ello bajo el amparo del articulado de la ley 19/2013 y 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 en la presente resolución.

Explicitado lo anterior, conviene argumentar, en primer lugar, el rechazo a una utilización instrumental de la normativa de transparencia administrativa con la única finalidad de que una entidad pública, como ADIF y ADIF AV, atiendan peticiones de desglose de datos muy detalladas y prolijas de información sensible que afectan mayormente a la actividad comercial de sociedades mercantiles ferroviarias (públicas y privadas) que actualmente operan en régimen de libre competencia en la infraestructura ferroviaria, facilitando datos de la totalidad de estos operadores de transporte, que compiten entre sí en el mercado de transporte y que normalmente no publican a tal grado, siendo consideraciones que resultarían más pertinentes si se tratase de solicitud de informaciones estadísticas y no de peticiones de información de desglose y agrupaciones a la carta y diferenciados por redes y en marcos temporales amplios, como lo son los últimos 5 años.

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.**"*

Atendiendo a dicho artículo, es preciso tener en cuenta que uno de los requisitos necesarios para que el derecho de acceso prospere es que la información que se solicita exista y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la Ley 19/2013 y que, además esta exista con anterioridad a la solicitud de información, no necesitando la entidad requerida de ejercicios de autentica y profusa reelaboración para conseguir la información a la carta solicitada.

Por el contrario, en el presente caso, el tenor de la actual solicitud utiliza un amplísimo y ambiguo concepto, como lo es el de *incidencia*, que en el ámbito de la gestión de la infraestructura ferroviaria a nivel nacional engloba una cuasi omnicomprensiva casuística con múltiples acepciones para incidencia, pudiéndose ser una incidencia que afecte a los sistemas de circulación, a los operadores ferroviarios y sus máquinas, convoyes o autopropulsados que no dependen de ADIF, una incidencia programada por mantenimientos, incidencias en los sistemas de seguridad y autoprotección, incidencias en estaciones de viajeros y que afectan a estos o a los propios trabajadores, incidencia en vías, catenarias, playas de vías etc.....; a definitivas en una Red Ferroviaria de Interés General de General con 11.671 km de longitud de líneas ferroviarias, 1.451 estaciones funcionales de viajeros y 38 terminales ferroviarias de gestión de mercancías, sobre este escenario además se plantea un número aproximado de 5.400 circulaciones de trenes a diario, desde dicha perspectiva, en números absolutos, es obvio que las diferentes áreas de ADIF y ADIF AV gestionan a diario centenares de situaciones que pueden catalogarse como incidentes dentro de las muchas acepciones anteriormente enunciadas. Por ello, el trabajo de recopilar, agrupar, anudar los múltiples hechos de causalidad, diferenciarlos entre los que atañen a alta velocidad, media distancia y cercanías para después volverlos a agrupar por meses, supondría un ingente trabajo donde habría que distraer recursos y personal de sus funciones normales para la exclusiva confección de un informe particular que cumpla con los requisitos que se están requiriendo con la presente solicitud, siendo que no cumple con el espíritu, ni con las funciones de la Ley de Transparencia la confección particular de informes *ad hoc* o a la carta como lo que se está solicitando con la presente.

En este sentido, tanto el CTBG como la jurisprudencia ya han tenido tiempo de pronunciarse en numerosas ocasiones, así 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"**.

La Ratio iuris o razón de ser de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, 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, pueden mencionarse más pronunciamientos jurídicos de los tribunales de justicia y del CTBG que, finalmente han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública.

Podemos añadir aquí 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".***

De manera que la presente solicitud, referente a las incidencias en toda red ferroviaria para alta velocidad, media distancia y cercanías, la información que generaría tal base de datos con su casuística, resultaría tan extensa que se requiere un proceso de elaboración, desglose de causa cuyo nivel de detalle y el marco temporal requerido de 5 años, esto 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, 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, los recursos y el personal que sería necesario para obtenerla; ya que la información solicitada no existe y por lo tanto no está disponible, tal y como como expresamente se solicita y para en un margen temporal de 5 años vista y tendría que ser magnamente recopilada y reelaborada *ad hoc*, es decir a la carta, y en muchos detalles serían aun así, después de arduo trabajo, de imposible confección a pesar de destinar y distraer una ingente cantidad de recursos humanos y materiales para su realización, lo cual no está amparado en manera alguna bajo el paraguas de la Ley 19/2012.

De este modo, respecto al extenso contenido de la información solicitada, recurrimos en este punto nuevamente al criterio y doctrina que viene manteniendo el Consejo de Buen Gobierno y Transparencia 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.

Para el caso ahora analizado, el 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 haya 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 tenga 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»**.

Manifestado lo anterior y por la inexistencia en sí de la información requerida y la falta de adecuación con los fines de la Ley 19 /2013 es sostenible resolver procediendo a su denegación e inadmisión total, siendo que, lo que se trata realmente de obtener realmente 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 presta 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.

En este sentido, de acuerdo con el criterio interpretativo **CI/003/2016** del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), *"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 de la LTAIBG.
- Cuando tenga por objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.”

Por su parte, la **Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional**, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente: “(...) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución.

(...)

Como ya señaló la Sala en **Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019...** una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares.”

En el presente caso, es evidente que el solicitante, pidiendo la información relativa a las incidencias en Alta Velocidad, media distancia y cercanías de toda España, para un margue de los últimos 5 años, desglosando y analizando la casuística de cada incidencia, **no estaría sometiendo a escrutinio ninguna acción de responsable público actual, ni en los años precedentes, ni tampoco se estaría intentando conocer realmente cómo se toman las decisiones públicas.** Tampoco pretende conocer cómo se manejan los fondos públicos, ni conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas y su presente solicitud estaría orientada a la consecución de intereses meramente particulares.

En definitiva, de una parte, esta solicitud no responde al espíritu y finalidad de la Ley de Transparencia, lo que se estaría solicitando es el acceso a una

información generada y desglosada *ex novo*, de manera abusiva y sin relación con las acciones, decisiones, los fondos públicos que concurren en la actividad de Adif, no correspondiendo a información pública de acuerdo con el contenido del artículo 13 de la Ley 19/2013.

En segundo lugar y a mayor abundamiento, respecto de toda la información que afecte a los incidentes en trenes de alta velocidad, en este preciso aspecto de la solicitud no solo entrarían juego los criterios de inadmisión anteriores, sino que, además y concurrentemente nos encontramos con la aplicación de pleno derechos de uno 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, hablamos de AVE, Avlo, Ouigo e Iryo . De este modo, en relación con el denominado, 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 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 cinco 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.

Así las cosas, surge la ponderación frente al límite del derecho; esta resolución sostiene 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. Compitiendo 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 **104415**, 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, para la presente solicitud, el verdadero interés público sobre el fondo del asunto que plantea el 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».

<https://www.transportes.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-del-ferrocarril-en-espana>

A modo de epílogo, nombramos la presente resolución de Consejo **R/536/2024** 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.

A mayor abundamiento, 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, como ya se ha argumentado, carga que no se compadece con los fines que persigue la Ley de Transparencia. Por lo tanto, **también es aplicable a las solicitudes el artículo 18.1 c) de dicha ley, 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 al que no pueden venir obligadas entidades que no reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes. 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 5 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].»

Para finalizar y aplicados estos razonamientos se entiende que procede su inadmisión en base a la aplicación de los **artículos 13, 14.1. h), 18.1 c) y 18.1 e)** 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; 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 en detrimento del normal desempeño de sus funciones y uso de recursos.

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 límite del derecho de acceso anteriormente desarrollados, denegando el acceso a la información solicitada por el Sr. Fàbrega Baleri en la solicitud recogida en el encabezamiento.

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

23.06.2025 07:21:20 CEST

DOCUMENTO ANONIMIZADO
EL DOCUMENTO ORIGINAL HA SIDO
EFECTIVAMENTE FIRMADO