

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **00001-00108224**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 10 de septiembre 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 septiembre 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 D. [REDACTED], se solicita lo siguiente:

- "1. Conocer el número de requerimientos y de expedientes sancionadores abiertos por la Inspección de Trabajo en Renfe, desglosado año a año desde que haya datos.*
- 2. Conocer la cuantía de las sanciones interpuestas a Renfe con motivo de esos expedientes sancionadores abiertos, desglosado año a año desde que haya datos.*
- 3. Conocer el número de requerimientos y de expedientes sancionadores abiertos por la Inspección de Trabajo en Adif, desglosado año a año desde que haya datos.*
- 4. Conocer la cuantía de las sanciones interpuestas a Adif con motivo de esos expedientes sancionadores abiertos, desglosado año a año desde que haya datos.*
- 5. Conocer el número de requerimientos y de expedientes sancionadores abiertos por la Inspección de Trabajo en Aena, desglosado año a año desde que haya datos.*
- 6. Conocer la cuantía de las sanciones interpuestas a Aena con motivo de esos expedientes sancionadores abiertos, desglosado año a año desde que haya dato."*

Cuarto. - El expediente ha sido duplicado como expediente 00001-00108293 para que Renfe atienda los puntos 1y 2. Para la atención de los puntos 5 y 6, se ha dado traslado de la solicitud a AENA.

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

Una vez examinada la solicitud presentada, se concluye que su objeto no se corresponde con el acceso a información pública en los términos establecidos en el artículo 13 de la Ley 19/2013. En efecto, lo requerido no se limita a obtener documentos existentes en poder de la entidad, sino que implica la elaboración de un informe específico «ad hoc» que contenga un desglose detallado conforme a los criterios definidos por el solicitante.

Asimismo, el ámbito temporal de la solicitud resulta desproporcionado. Si se interpreta que la referencia a ADIF alude al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias constituido en 2005, el periodo abarcaría más de 20 años. En caso de entender que se refiere a la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), actualmente ADIF E.P.E., el intervalo histórico se extendería desde 1941.

La petición incluye la recopilación de requerimientos y expedientes sancionadores, muchos de los cuales no se encuentran digitalizados, lo que implicaría una búsqueda manual en archivos físicos. Además, para satisfacer el nivel de detalle exigido, sería necesario extraer y procesar la información de dichos documentos, lo que excede claramente el deber de proporcionar la información pública ya existente y supondría una carga desproporcionada para la entidad que no encuentra justificación en la Ley 19/2013.

En relación con el objeto de la solicitud, debe señalarse que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha reiterado que el derecho de acceso a la información pública, tal como se configura en la Ley 19/2013, no ampara la obtención de respuestas a consultas ni la elaboración de informes específicos que no se correspondan con documentación previamente existente en poder de la Administración. Esta interpretación se fundamenta en que tales solicitudes implicarían la confección de informes específicos fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, lo que supondría llevar a cabo actos futuros, excediendo el ámbito del derecho de acceso. Esta doctrina ha sido recogida en diversas resoluciones del CTBG, entre ellas la R/0276/2018, y ha sido confirmada por la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

La estimación de la solicitud supondría, por tanto, una labor de reelaboración, lo que constituye causa de inadmisión conforme al artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, que establece que no serán admitidas aquellas solicitudes que requieran una acción previa de reelaboración para su divulgación. Este criterio ha sido desarrollado por el propio CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, en el que se delimita con claridad el alcance del derecho de acceso frente a solicitudes que implican la creación de nueva información o el tratamiento específico de datos no estructurados.

Conforme a la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256), en este caso concreto el carácter complejo aludido viene determinado tanto por la necesidad de realizar un tratamiento a partir de *«información pública dispersa y diseminada»*, que requiere una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, (...); sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, además de porque la misma se encuentra en distintos soportes físicos e informáticos, como consecuencia del periodo temporal solicitado, resultando de total aplicación el artículo 18.1.c) Ley 19/2013.

Por otro lado, debe destacarse que la información objeto de solicitud no reúne las características propias de la información pública en sentido estricto, conforme al criterio reiterado por la Administración, en tanto su divulgación podría ocasionar un perjuicio injustificado a la reputación de la entidad empresarial afectada. Esta consideración adquiere especial relevancia en relación con los requerimientos administrativos, que no constituyen necesariamente indicios de infracción normativa, sino que pueden responder a actuaciones de carácter preventivo o meramente comunicativo entre órganos administrativos. En este sentido, dichos documentos quedarían amparados por la categoría de comunicaciones internas entre órganos o

entidades administrativas, lo que habilitaría su inadmisión conforme al artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013. Puede, por tanto, justificarse la inadmisión de la solicitud de acceso a requerimientos administrativos cuando estos documentos tengan carácter auxiliar o de apoyo. Esta categoría incluye comunicaciones internas que no forman parte de un procedimiento formal ni implican una decisión administrativa con efectos jurídicos externos. Al responder el requerimiento a una actuación preventiva y meramente comunicativa entre órganos, sin constituir indicios de infracción normativa ni generar consecuencias jurídicas directas, se considera que cumple una función preparatoria o de coordinación interna, circunstancia que supone su exclusión del ámbito de acceso previsto por la ley.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo 006/2015 ha interpretado que lo relevante no es el tipo de documento, sino su función dentro del procedimiento. En este sentido, los requerimientos constituyen comunicaciones internas de carácter preventivo que no forman parte de un expediente sancionador, permitiendo el artículo 18.1.b) proteger el espacio deliberativo y organizativo de los órganos administrativos, evitando la divulgación de documentos que no reflejan decisiones oficiales ni afectan directamente a los ciudadanos.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las sanciones administrativas solicitadas pueden haber sido objeto de revocación por parte de órganos jurisdiccionales o haber sido consentidas por la entidad afectada por motivos diversos, lo que desaconseja su divulgación sin un contexto interpretativo adecuado. En particular, respecto de los procedimientos sancionadores que no hayan adquirido firmeza, ya sea administrativa o judicial, resulta necesario extremar la cautela. En estos supuestos, la información relativa a actuaciones en curso por parte de la Administración que ostenta la potestad inspectora y sancionadora no puede considerarse pública desde la perspectiva del sujeto pasivo, esto es, la entidad afectada, que ostenta el derecho a que determinadas actuaciones de carácter gravoso se mantengan confidenciales, a mayor abundamiento es la Ley 19/2013 la que establece un límite al derecho de acceso en su artículo 14.1 letra e) cuando *la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de ilícitos administrativos*. Por tanto, esta reserva no solo responde a la protección de su reputación, sino también a la necesidad de preservar el adecuado desarrollo del procedimiento administrativo.

En consecuencia, resulta procedente la aplicación subsidiaria de los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, siendo

especialmente relevante el contemplado en su apartado e), relativo a la protección de procedimientos administrativos en curso.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Inadmitir a trámite la solicitud de información pública concurriendo las causas de inadmisión contempladas en los artículos 13 y 18.1 letras b) y c) de la Ley 19/2013, así como subsidiariamente el límite al derecho de acceso del artículo 14.1.e).

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: 


10.10.2025 19:52:50 CEST

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

DOCUMENTO ANONIMIZADO
EL DOCUMENTO ORIGINAL HA SIDO
EFECTIVAMENTE FIRMADO