

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **00001-00113335**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 21 de enero de 2026 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 27 de enero de 2026 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 [REDACTED], se indica lo siguiente:

"Al amparo de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Ley 19 2013 solicito el acceso a información pública preexistente que obra en poder de ADIF en concreto la contenida en el sistema corporativo de gestión de incidencias operativas GIFO Plus.

La presente solicitud se limita exclusivamente al acceso a datos ya registrados y estructurados en dicho sistema tal como obren en él sin requerir la elaboración de informes nuevos la realización de cruces con otros sistemas de información ni tratamientos analíticos adicionales de conformidad con lo previsto en el artículo 18 1 c de la Ley 19 2013."

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

Que, en primer lugar, se inadmite la solicitud en base al artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 que establece como causa de inadmisión las solicitudes *"que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley"* de conformidad con las Resoluciones del CTBG 949/2020 y 779/2020.

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.

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.

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.

A continuación, se procede a justificar por qué esta petición no persigue ninguno de los intereses anteriores:

Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos:

El escrutinio democrático se garantiza mediante documentos finales y actos formales como resoluciones, instrucciones aprobadas, memorias, auditorías, contratos, informes de evaluación y control. En este sentido, la petición no se orienta a un interés legítimo de control de la acción pública, ya que el acceso a herramientas operativas internas no aporta información relevante sobre decisiones, criterios o resultados de la actividad administrativa. Su apertura indiscriminada no incrementa la transparencia material, sino que genera *ruido informativo* y dificulta la comprensión de la acción pública. Además, su difusión comprometería la seguridad operativa y el correcto funcionamiento de la infraestructura, afectando a los límites del artículo 14 de la Ley 19/2013. Por ello, la solicitud no tiene por objeto la rendición de cuentas y se sitúa fuera del ámbito del derecho de acceso.

Conocer cómo se toman las decisiones públicas:

La racionalidad y trazabilidad de la decisión se comprueba a través de expedientes administrativos y memorias justificativas, donde constan los informes determinantes, la motivación y las valoraciones. La herramienta de datos que se requiere no contiene la motivación decisoria, sino apuntes operativos para la gestión diaria. Además, la Ley permite proteger los espacios de deliberación interna para salvaguardar la libertad de criterio de los intervinientes y evitar interferencias (artículo 14.1.k Ley 19/2013)

Conocer cómo se manejan los fondos públicos:

La gestión económica se verifica con presupuestos, ejecución, contabilidad, contratos, encargos, convenios, auditorías y control financiero, ya sometidos a publicidad activa. La herramienta GIFO Plus no incorpora datos contables ni trazabilidad presupuestaria con el detalle exigible para fiscalización.

Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas"

Los criterios de actuación se materializan en normas, protocolos, instrucciones y guías aprobadas. Una herramienta de datos interna no define criterios, solo registra información para su aplicación cotidiana y contingente en contextos incidentales. Confundir esto con criterios institucionales conduciría a extraer inferencias erróneas y a exponer información sensible.

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.

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, se cita por todas, la aclaradora Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, según la cual *"el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos (...) 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"*. En el presente supuesto, resulta evidente que la solicitud pretende obtener una copia íntegra y sistemática del conjunto de datos contenidos en la herramienta, con la finalidad de disponer de ellos para un uso privativo o profesional, circunstancia que activa plenamente el argumento jurídico anteriormente expuesto.

Asimismo, este caso particular se asemeja, en su estructura funcional y en su finalidad material, al supuesto analizado por la Sentencia 46/2019, de 2 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 (PO 43/2018). En aquella resolución se determinó que determinadas informaciones (las preguntas y plantillas correctoras de los exámenes de conducción) no estaban destinadas a un conocimiento generalizado, sino a cumplir una función operativa precisa dentro de un procedimiento específico. Su "destino natural y lógico", según estableció la sentencia, era permanecer fuera del dominio público, por cuanto su difusión podía distorsionar el

funcionamiento del sistema y comprometer bienes jurídicos generales como la seguridad vial y la igualdad de trato.

Ese mismo razonamiento se proyecta, con plena coherencia jurídica, sobre la herramienta GIFO Plus, pues su contenido no constituye información finalista ni orientada a publicidad externa, sino un conjunto de anotaciones operativas y contextuales, dirigidas exclusivamente a garantizar la continuidad del servicio¹, el relevo entre turnos la gestión inmediata de sucesos, por lo que su función es estrictamente instrumental y se enmarca en las denominadas herramientas de ámbito interno.

Además, la sentencia citada enfatiza que la denegación de acceso puede ser un medio apto, racional y proporcional para preservar la integridad de un sistema cuando la divulgación de información interna afecta a su operatividad. En el presente caso, la difusión íntegra del contenido de la herramienta ofrecería a terceros un conocimiento detallado de vulnerabilidades operativas, elementos todos ellos cuya revelación resultaría incompatible con los límites del art. 14 de la Ley 19/2013, especialmente los relativos a:

- La seguridad pública. (14.1.d)
- La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. (protección de infraestructuras) (14.1.e)
- Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. (14.1.g)
- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. (14.1.k)

Una vez expresado lo anterior, se debe dejar constancia de que la herramienta denominada GIFO Plus no puede ser conceptualizada, en modo alguno, como una base de datos destinada a su explotación externa, sino que constituye un sistema interno de *ticketing* cuya única finalidad es canalizar la comunicación funcional entre los responsables de los Centros de Regulación de la Circulación (CRC) para así registrar, a través de esta herramienta

¹ Se trata de una herramienta interna de carácter estrictamente operativo, que actúa como un cuaderno de bitácora o registro de incidencias, en el que el personal anota en tiempo real actuaciones, observaciones y hechos relevantes para la gestión del servicio. Este registro incorpora datos de carácter personal, incluidos nombres y apellidos de empleados, vinculados a actuaciones concretas, lo que lo convierte en un fichero interno sujeto a la normativa de protección de datos y destinado exclusivamente a la gestión operativa y al aseguramiento de la continuidad del servicio.

interna², de forma completa y trazable toda la información relevante asociada a un evento operativo. En este sentido, los informes que la propia herramienta puede extraer se limitan a reportes individualizados de incidencias cuyo contenido refleja exclusivamente la comunicación inicial efectuada por el responsable operativo, sin que ello transforme la plataforma en una base de datos. Asimismo, su arquitectura no está diseñada para generar información destinada a su difusión externa ni para producir análisis sistemáticos con proyección pública. En este sentido, su finalidad se limita a documentar, de forma ordenada y secuencial, datos operativos imprescindibles para garantizar la continuidad del servicio y la adecuada transferencia de conocimiento entre los sucesivos responsables.

La información que se incorpora en este entorno posee un carácter eminentemente instrumental, vinculada a la resolución inmediata de incidencias y, en todos los casos, sujeta a deberes de reserva exigidos para los trabajadores de la entidad e inherentes al funcionamiento interno de la organización. No se trata, por tanto, de un sistema concebido para la explotación de datos, la elaboración de informes comparativos o la extracción de indicadores públicos, sino de un soporte funcional cuya razón de ser es asegurar la trazabilidad interna de actuaciones que, por su propia naturaleza, no deben trascender más allá del ámbito organizativo. A mayor abundamiento, opera como un auténtico cuaderno de bitácora digital, en el que se consignan datos identificativos de carácter estrictamente personal [nombres y apellidos de jefes delegados (Plan de Contingencias³), números de contacto y referencias funcionales] cuya divulgación exigiría, con carácter previo e inexcusable, una anonimización completa y una reelaboración sustantiva de cada fichero pues cada suceso lleva uno aparejado, toda vez que la mera supresión superficial de datos no garantizaría la neutralización del riesgo de identificación de los trabajadores ni cumpliría los estándares exigidos por la normativa de protección de datos y por los criterios de minimización que rigen el acceso a información pública siendo de completa aplicación el artículo 15.3 letras c) y d) de la Ley 19/2013, no resultando viable la disociación recogida en el artículo 15.4 de la misma norma dado que la estructura de la herramienta hace que los datos personales aparezcan

² El que el personal autorizado documenta todo lo que va sucediendo (hora inicio, fin, avisos recibidos y emitidos, registro de retrasos, afecciones, actuaciones, Planes Alternativos de Transporte, etc.) su estructura ha sido diseñada para recoger anotaciones funcionales que permiten garantizar la continuidad del servicio, y no para generar información consolidada o reutilizable con proyección pública.

³ En el Plan de Contingencias de Adif, dentro del marco organizativo previsto para la gestión y resolución de incidencias, se incluye a los Jefes Delegados de Explotación como parte del dispositivo operativo, dada su responsabilidad en la coordinación local o territorial de la circulación y en la adopción de medidas inmediatas orientadas a restablecer la normalidad del servicio.

imbricados con descripciones operativas en cada uno de los ficheros, lo que complica de manera significativa cualquier proceso individualizado de extracción segura o de elaboración de versiones parciales.

A lo anterior se suma que cada una de las incidencias registradas en GIFO Plus es sometida, con posterioridad, a un comité de post-análisis en el Centro de Gestión H24, órgano que revisa, completa y, en su caso, reformula la calificación y atribución de la incidencia. Tras ese proceso deliberativo, es la Dirección de Tráfico quien adopta la decisión definitiva sobre la atribución de responsabilidades, pudiendo la valoración final diferir sustancialmente de la anotación inicial incorporada en la herramienta. Sin embargo, y por razones inherentes al funcionamiento del sistema, GIFO Plus no se actualiza con el resultado del análisis posterior, procediéndose a la actualización de dicha información en otras herramientas específicamente habilitadas, por razones de eficiencia operativa y de racionalización de la gestión, de manera que la información contenida en la plataforma no refleja el estado real, definitivo ni depurado de los hechos, sino únicamente una comunicación preliminar sujeta a revisión. Esta circunstancia determina que su contenido carezca de la condición de información finalista susceptible de acceso público, pues no coincide necesariamente con la valoración técnica final.

De todo lo expuesto se desprende con claridad que la solicitud planteada reviste un carácter objetivamente abusivo, en la medida en que revela la intención de reconstruir, de manera íntegra y sistemática, una réplica de la totalidad de los contenidos alojados en la herramienta, previsiblemente para su utilización privativa o profesional, finalidad que desborda por completo el marco propio del derecho de acceso reconocido en la normativa de transparencia (artículo 18.1.e) Ley 19/2013). Esta pretensión ignora la configuración y naturaleza funcional de la aplicación, cuyo contenido no está concebido para su difusión generalizada, sino para atender una finalidad operativa estrictamente delimitada, integrada en un procedimiento interno cuya eficacia exige la preservación de la reserva que garantice la continuidad del servicio y evite cualquier alteración del sistema, conteniendo infinidad de datos personales cuya desagregación resulta inviable desde una perspectiva técnica (CI/007/2015 CTBG y artículo 18.1.b) Ley 19/2013).

De manera subsidiaria se explicita que la apertura de estos datos generaría, además, un riesgo cierto de distorsión funcional y afección a bienes jurídicos generales por cuanto permitiría inferir puntos críticos que deben permanecer bajo un régimen de confidencialidad para no comprometer la protección y seguridad del sistema. En este sentido, y desde una perspectiva conceptual, la herramienta responde al flujo de información entre sujetos con

responsabilidades sucesivas en el marco del control, vigilancia e inspección de infraestructuras críticas, pues tanto ADIF como ADIF AV han sido designadas como operadores críticos en los Subsectores de Transporte Ferroviario y Transporte Urbano Metropolitano, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2011, de 28 de abril.

En consecuencia, lo expresado previamente se incardina directamente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha reconocido expresamente que la seguridad pública se encuentra comprendida dentro del concepto más amplio de seguridad nacional. Así, en pronunciamientos como las Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 33/1982, de 5 de mayo, y 154/2005, de 9 de junio, se ha definido la seguridad pública como *"la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano"*. Esta configuración doctrinal permite encuadrar dicha materia dentro del ámbito de protección previsto en el artículo 14.1, letras a) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que contempla la posibilidad de limitar el derecho de acceso cuando su ejercicio pueda suponer un perjuicio para intereses superiores, entre ellos, la seguridad nacional y la seguridad pública. En su calidad de gestores de infraestructuras estratégicas esenciales para el funcionamiento de servicios públicos fundamentales, ambas entidades están sujetas procedimientos internos específicos nutridos de información preparatoria de la actividad del órgano, como es la resolución de una incidencia, cuya finalidad es garantizar la continuidad operativa frente a amenazas que comprometan la seguridad del sistema ferroviario.

A mayor abundamiento, el régimen jurídico propio del sector ferroviario impone al administrador de infraestructuras un deber reforzado de confidencialidad respecto de toda información cuya divulgación pueda afectar al funcionamiento operativo del sistema o comprometer la seguridad del transporte ferroviario. Las funciones de administración, control y vigilancia que la normativa sectorial (artículo 23.1.e) Ley 38/2015) atribuye a ADIF y ADIF AV conllevan la obligación de preservar la integridad de los datos vinculados a la gestión de incidencias, en cuanto constituyen elementos críticos para la protección de la circulación, la continuidad del servicio y la prevención de riesgos.

Este marco habilita el tratamiento reservado de aquella información cuya publicación pudiera revelar patrones operativos, modos de respuesta o vulnerabilidades estructurales. La confidencialidad de los registros de incidencias no obedece a una decisión discrecional, sino a su naturaleza intrínsecamente sensible, derivada de su impacto directo en la operatividad

de las infraestructuras y en la seguridad de los usuarios y del sistema ferroviario en su conjunto. Por tanto, la información objeto de solicitud (incidencias registradas, tipología, localización precisa en punto kilométrico, distribución por líneas de la red y duración) está estrechamente vinculada al diseño y ejecución de los dispositivos operativos que garantizan la fiabilidad de la circulación y la respuesta ante contingencias. Su divulgación íntegra permitiría reconstruir, con un grado elevado de precisión, puntos críticos, tiempos de reacción, áreas vulnerables o patrones de activación de recursos, generando un riesgo cierto y objetivamente previsible para la seguridad pública. La revelación de tales datos facilitaría la planificación de actuaciones dirigidas a alterar el servicio, afectar a la regularidad de la circulación o comprometer la integridad de instalaciones estratégicas.

Procede concluir que las causas de restricción legalmente previstas concurren plenamente, al existir un riesgo cierto, concreto y suficientemente probable de afectación al funcionamiento del sistema ferroviario, a la seguridad pública y a la protección de infraestructuras estratégicas. El deber de confidencialidad que recae sobre estos datos prevalece, en consecuencia, sobre el interés individual de acceso, lo que determina la denegación íntegra de la información solicitada.

A la vista de todo lo expuesto anteriormente, debe destacarse que la propia formulación de la solicitud, al requerir la obtención de "*cada registro de incidencia operativa*", obliga, por su propio planteamiento, a efectuar un tratamiento individualizado de cada incidencia, análisis que únicamente puede llevarse a cabo mediante el examen de los ficheros específicos que conforman el sistema y que, como ya se ha señalado, incorporan de manera inescindible datos de carácter personal y otros elementos sujetos a deberes de confidencialidad. Esta circunstancia implica que la Administración estaría compelida a realizar un proceso de desagregación manual, depuración y adaptación documental que excede con claridad de las exigencias derivadas del derecho de acceso.

Asimismo, la obtención de los "registros individualizados" con el nivel de desglose requerido no puede realizarse directamente desde la herramienta, sino que exige recurrir necesariamente a la plataforma Railway Business Intelligence, lo que evidencia que la información no se encuentra disponible en un formato susceptible de entrega inmediata y que su preparación implicaría una acción previa de reelaboración, en los términos previstos en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, que dispone la inadmisión de las solicitudes relativas a información cuya divulgación requiera la elaboración de

un documento ad hoc o la reconstrucción de información no estructurada para su puesta a disposición.

Esta interpretación coincide con los criterios mantenidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre ellos la resolución CI/007/2015, en la que se precisa que la reelaboración concurre, entre otros supuestos, cuando la Administración debe:

- a) Elaborar la información de forma expresa, acudiendo para ello a diversas fuentes internas que no se encuentran consolidadas en un soporte único;
- b) Carecer de medios técnicos razonables para realizar la extracción de la forma y con el nivel de detalle solicitado, especialmente cuando dicha tarea implica desplazar recursos humanos especializados de sus funciones ordinarias, hasta el punto de comprometer la operatividad de los servicios públicos afectados.

Ambos supuestos concurren plenamente en este caso. Por un lado, la reconstrucción de cada registro exigiría combinar distintos repositorios y realizar una verificación manual intensiva, lo que supone una elaboración ex novo del contenido solicitado. El b), lo es también entendiendo como “medios técnicos” la participación de personal especializado que debería ser **aparatado** (apartado) de sus funciones habituales para realizar las tareas derivadas de su petición, resultando imposible, por ello, ejercer las labores que le son asignadas durante un periodo de tiempo considerable.

A mayor abundamiento, procede advertir que esta doctrina ha sido reafirmada por la jurisprudencia más reciente. En particular, la Sentencia 359/2022, de 31 de enero, dictada por la Audiencia Nacional (ECLI:ES:AN:2022:359), recoge y particulariza la doctrina del Tribunal Supremo relativa al concepto de reelaboración, precisando que:

“Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos (informáticos)”.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Inadmitir a trámite la solicitud de información pública concurriendo la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 letras c) y e) de la Ley

19/2013. Subsidiariamente se aplican los límites al derecho de acceso del artículo 14.1 letras a); d); e); g) y k).

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: 
(FIRMA)

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

La resolución de esta solicitud de información incorpora documentos anexos a la misma. Nótese que a través del enlace directo facilitado en la notificación DEHÚ únicamente podrá acceder al documento de la resolución. Puede acceder a los documentos anexos de la resolución a través de SEDE ELECTRÓNICA ASOCIADA al Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/estado-de-su-solicitud.html

mediante el sistema de identificación del que disponga.