

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **552887**, y en atención a los siguientes:

### **ANTECEDENTES**

**Primero.** - En fecha 2 de marzo 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 2 de marzo 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 D. [REDACTED], se indica lo siguiente:

*"Solicito, al amparo de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que esta petición sea remitida al organismo competente: Adif / Adif Alta Velocidad. Solicito la siguiente información relativa a la explotación ferroviaria:*

*1. Relación completa de las incidencias que afectaron a la circulación ferroviaria el día 27 de febrero de 2026 en las siguientes líneas de Alta Velocidad: – Línea de Alta Velocidad Madrid-Sevilla (Tramo Córdoba-Sevilla)– Línea de Alta Velocidad Córdoba-Málaga (Tramo Córdoba-Antequera)– Línea de Alta Velocidad Antequera-Granada*

*2. Para cada incidencia, solicito que se incluya, en la medida en que sea posible y no afecte a la seguridad ferroviaria: – Tipo de incidencia. – Localización (punto kilométrico o tramo). – Hora de inicio y hora de finalización. – Causa o clasificación de la incidencia. – Impacto en la circulación (retrasos, supresiones, limitaciones de velocidad, etc.). – Medidas adoptadas para su resolución.*

*3. En caso de que existan informes internos, partes de circulación o registros operativos donde consten estas incidencias, solicito acceso a dichos documentos o, en su defecto, a una versión anonimizada o agregada.*

*Declaro que no solicito datos de carácter personal ni información que comprometa la seguridad de la infraestructura, y acepto que, si fuera necesario, la información pueda ser proporcionada de forma anonimizada o agregada."*

## 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

Estimado solicitante, tras analizar su solicitud de información, lamentamos comunicarle que la misma debe ser inadmitida al amparo del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, precepto del artículo 18 dispone que:

*"Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:  
[...]"*

*c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración."*

En este sentido, cabe traer a colación el CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado en diversas resoluciones de tal manera que 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.
- 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.

Enunciado lo anterior, en el caso que nos ocupa, incidencias reportadas por maquinistas para toda la RFIG en un marco de 9 anualidades, el supuesto contemplado en el anterior apartado a) es de completa aplicación. El apartado b), también lo es también entendiendo como “*medios técnicos*” la participación de personal especializado que debería ser 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 (si bien no es posible hacer una previsión exacta del mismo, se estima que el tiempo empleado no sería inferior a dos semanas de, cuanto menos, tres técnicos especializados).

Por lo anterior resulta pertinente a continuación justificar y argumentar, desde la perspectiva jurídica, el motivo de la reelaboración en este caso concreto. En este punto se debe advertir que la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración ha sido acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

*“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)”.*

Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico. Por tanto, si bien es cierto que para el Consejo de Transparencia el hecho de que la información solicitada se caracterice por su volumen y complejidad no es motivo suficiente para la observancia del motivo de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, lo realmente determinante en este caso es la necesidad de recurrir, para obtener la información, a una multiplicidad de registros informáticos diferenciados.

Dicha inadmisión se fundamenta en la necesidad de una acción previa de reelaboración de la información solicitada, que excede el acceso directo a datos preexistentes y exige una labor técnica compleja de extracción, clasificación, sistematización y análisis de información dispersa en sistemas

diferenciados. Dicha labor no es simple y directa y requiere una actividad técnica que no puede llevarse a cabo por cualquier trabajador de la entidad. Por tanto y como ya ha quedado argumentado, *"El derecho de acceso no comprende la obligación de crear información inexistente ni reconstruirla"*.

En este contexto, la recopilación exhaustiva de los sucesos encuadrables bajo el concepto de *incidencias avisadas por maquinistas* de toda la red ferroviaria 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 informático, lo que conllevaría 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, pues requeriría también apartar a personal de las funciones que le son propias, carga que no se compadece con los fines que persigue la norma.

En concreto, la plataforma Business Intelligence (BI), que constituye el entorno principal para la recopilación de incidencias operativas, no permite la explotación detallada de datos de manera automática. En la consulta concreta que devuelve el número de incidencias, no existe posibilidad de segmentación anual ni filtros por tipo de incidencia, localización, hora de inicio y fin, causa, canal de entrada del aviso o tipo de servicio ferroviario al que afecta (Alta Velocidad, Media Distancia Avant, Media Distancia Convencional o Cercanías). La elaboración de la información solicitada implicaría realizar un proceso de extracción manual especialmente exigente. Para un único día y sobre los tres tramos concretos indicados, sería necesario desglosar y revisar individualmente cada circulación afectada, lo que supone efectuar no menos de un centenar de consultas diferenciadas atendiendo a los distintos movimientos registrados en dichos tramos. Esta carga de trabajo se ve agravada por el volumen estructuralmente elevado de circulaciones que soporta la red: en 2025 se contabilizaron 1.826.378 circulaciones totales y 387.520 en la red de alta velocidad, cifras que evidencian la magnitud del sistema a partir del cual debe aislarse la información requerida. La obtención manual de los datos, incluso circunscrita a un único día, exige tratar decenas de miles de registros mensuales, más aún cuando se solicita su desagregación por evento incidental, tramo específico, horario e impacto en la circulación.

Además, como ya se ha mencionado, la plataforma BI no contempla la segregación conforme al desglose requerido, lo que imposibilita el análisis pretendido. Asimismo, para obtener información detallada sobre las incidencias, es necesario aplicar un procedimiento complementario que implica la identificación manual de cada una en BI, la extracción de su código identificador y la posterior consulta individualizada en el sistema GIFO Plus,

donde se encuentra la información adicional sobre el tipo de servicio afectado, localización y causas de la misma. Conforme a lo expuesto con anterioridad, resulta patente que la actividad requiere una reelaboración sustancial de la información, en la medida en que esta no se encuentra centralizada ni completamente accesible desde un único sistema. Es decir, el proceso actualmente vigente presenta una elevada carga operativa de carácter manual y una fuerte dependencia de sistemas operativos diferenciados, lo que justifica el carácter complejo del procedimiento. Por tanto, la información solicitada obliga a realizar una labor secuencial de análisis, recopilación, clasificación y posterior sistematización por encontrarse dispersa y diseminada en distintos soportes informáticos.

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, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información"*, además de porque la misma se encuentra en soportes informáticos diversos, tal y como se ha explicado, resultando de total aplicación el artículo 18.1.c) Ley 19/2013.

Debe señalarse, además, que los informes internos de incidencias se encuentran alojados y gestionados exclusivamente en una herramienta informática de uso interno. La naturaleza y función de esta información — estrictamente operativa y destinada a la gestión inmediata de incidencias— coinciden plenamente con el 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 concluyó que determinados contenidos internos, no concebidos para su difusión general, debían permanecer fuera del dominio público por su carácter instrumental y por el riesgo de alterar el funcionamiento normal del sistema.

El mismo criterio resulta aplicable a la herramienta objeto de análisis, cuyo contenido no tiene finalidad informativa externa, sino que reúne anotaciones operativas, contextuales y de seguimiento, imprescindibles para asegurar la continuidad del servicio, el relevo entre turnos y la gestión inmediata de los sucesos. Su razón de ser es, por tanto, estrictamente interna.

La sentencia citada también subraya que la denegación de acceso puede constituir una medida adecuada y proporcional cuando la divulgación de información interna compromete la integridad y operatividad del sistema. En



este caso, la difusión íntegra de los contenidos de la herramienta ofrecería a terceros detalles sobre procedimientos y vulnerabilidades operativas, extremos todos ellos incompatibles con los límites previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, especialmente en lo relativo a los riesgos para la seguridad y al buen funcionamiento de los servicios esenciales:

- 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 interna<sup>1</sup> 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 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. Asimismo, su arquitectura no está diseñada para generar información destinada a su difusión externa ni para producir análisis sistemáticos con proyección pública. Por tanto, 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 de circulación.

Como ya se ha expresado, 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. A mayor abundamiento, en los informes solicitados se consignan datos identificativos de carácter estrictamente personal

---

<sup>1</sup> 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.

[nombres y apellidos de jefes delegados (Plan de Contingencias<sup>2</sup>), 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 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 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 los informes exigidos. Sin embargo, y por razones inherentes al funcionamiento del sistema, la herramienta 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 desconoce la configuración y naturaleza funcional de la herramienta interna, cuyos contenidos no están concebidos para su difusión generalizada, sino para atender una finalidad operativa estrictamente delimitada, integrada en

---

<sup>2</sup> 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.

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 localizaciones 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 condiciones 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, así como informes internos) está estrechamente vinculada al diseño y ejecución de los dispositivos operativos que garantizan la fiabilidad de la circulación y la respuesta ante contingencias.

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.

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 b) y c) de la Ley 19/2013, concurriendo de manera subsidiaria los límites al derecho de acceso del artículo 14.1 letras d); e); g) y k) de la misma norma.

Firmado electrónicamente por: 

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

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.