



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 14/03/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00081583

N/REF: 2821/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

Información solicitada: Retrasos en Cercanías Madrid.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de agosto de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito toda la documentación relativa a la incidencia producida el día 03 de agosto de 2023, en torno a las 16:00 horas, que afectó a todas las líneas del núcleo de cercanías Madrid.»

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

Por otra parte, solicito saber todos los retrasos y cancelaciones de trenes de cercanías del núcleo de Madrid, en todas sus líneas, desde el 01 de enero de 2022 hasta el día de hoy. Se solicitan los siguientes detalles:

- *fecha de inicio de la incidencia*
- *hora de inicio de la incidencia*
- *hora de fin de la incidencia (día de fin de la incidencia, de no coincidir con la fecha de inicio)*
- *motivo del retraso/cancelación*
- *tiempo total de duración de la incidencia*
- *número identificativo de tren o trenes originarios de la incidencia.*

Dicha información se solicita independientemente del formato en que se encuentre, con preferencia de ser posible, en formato reutilizable. Si la información estuviera contenida dentro de una más amplia o en diferentes fuentes, se solicita tal cual esté para no caer en supuesto de reelaboración».

2. EL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) dictó resolución de 26 de septiembre de 2023, con el siguiente contenido:

« (...) La incidencia del día 3 de agosto en el Control de Tráfico Centralizado (CTC) de Chamartín se produce por bloqueo de uno de los dos servidores del CTC, con pérdida de visión y mando, afectando a la gestión de las circulaciones que se controlan desde el mismo.

Se detalla a continuación la cronología de la incidencia:

- *Según los datos de las comunicaciones de los servidores la avería se produce a las 16:00 por desconexión del Servidor 2 que es el que estaba ON LINE en ese momento.*
- *Seguidamente, el Servidor 1 que estaba OFF LINE pasa a estar ON LINE y empiezan a conectarse los distintos Puestos de Operador a este servidor, operación que tarda varios minutos, pero en el transcurso de esta conexión los puestos empiezan a dar desconexiones y conexiones aleatorias sin llegar a estar operativos para que Circulación pueda utilizarlos.*
- *Sobre las 16:18 se notifica la incidencia al tecnólogo.*

– Según comenta el tecnólogo, se conectan en remoto y observan que no se está enviando ninguna orden desde ningún Puesto de Operador (no estaban operativos). Después de varias comprobaciones, deciden desconectar ambos servidores y hacer un paso por 0 y arrancar el servidor 2, el cual da como conectado a las 16:56 (ON LINE).

– A partir de ese momento, se empiezan a conectar todos los puestos y quedan operativos a las 17:04, excepto el OP9 que hay que reiniciarlo y tarda un poco más (conectado sobre las 17:08).

– También arrancan el Servidor 1 que queda conectado a las 17:03 (como OFF LINE).

– Se decide asistir por la noche conjuntamente personal del tecnólogo y personal de Adif para realizar pruebas en banda de mantenimiento, comprobaciones, etc. La prueba con Servidor 2 ON LINE y Servidor 1 OFF LINE y provocar el fallo del PROCESO SERVER en el Servidor 2 (que es la situación ocurrida por la tarde) dio un resultado bastante aproximado a lo ocurrido durante la avería, tardando 8 minutos en normalizarse y produciéndose varias conexiones y desconexiones en los puestos.

Por otra parte, en lo referente a la segunda parte de su solicitud de información, se inadmite la misma en aplicación del artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013. (...)

En el caso analizado, el carácter abusivo de la solicitud resulta evidente a la luz del carácter inabarcable de los datos solicitados en la segunda parte. Debe de considerarse que ADIF es un complejo engranaje de infraestructuras y patrimonio, humano y material, que tiene el deber de gestionar la red ferroviaria de interés general con la mayor eficiencia, pero también con la mayor seguridad para todos, usuarios y trabajadores, y sobre dicho sistema discurren a diario una miríada de transportes de numerosos operadores ferroviarios ya sean de personas como de mercancías y con mayor acuse sobre las infraestructuras ferroviarias de una Gran Ciudad y Capital como es Madrid.

Así pues, dicho engranaje sufre multitud de retrasos e incidencias a diario, algunas de minutos de duración otras de horas, unas afectan puntualmente a un tramo concreto mientras que otros pueden provocar una circulación degradada de un sector amplio, algunos están planificados por labores de mantenimiento o mejora continua y otros resultan de imprevistos, accidentes o fallos mecánicos que a veces traen causa en la gestión y otras muchas en las operadoras ferroviarias, pero siempre que suceden se toma como máxima la seguridad, lo que aunque no sea un axioma para llegar al retraso, sí que, consecuentemente con el celo en la seguridad se deja de un lado los

tiempos y se apareja el efecto retraso y así debe de ser en cualquier sistema de transporte que se precie, la seguridad de las personas va por delante de la puntualidad.

No obstante, en el presente caso, se entiende que resulta aplicable el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando apariencia de buen derecho con la misma por apoyarla en la Ley 19/2013, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública elaborada con un ingente trabajo previo realizado por terceros mediante el uso de herramientas ajenas.

En esta misma línea se ha pronunciado el CTBG en resoluciones tales como la R/0271/2021, R/0863/2021 y la mencionada R/0342/2021; respectivamente, en las cuales se ha señalado asimismo lo siguiente respecto a la valoración de si la solicitud cumple o no con la finalidad perseguida por la Ley 19/2013 (...).».

3. Mediante escrito registrado el 5 de octubre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«LA INTENCIÓN DE LA PREGUNTA DE TRANSPARENCIA NO ES OTRA QUE FISCALIZAR LOS SERVICIOS MANTENIDOS A TRAVÉS DEL DINERO PÚBLICO. (...)

ES NOTORIO QUE EL SERVICIO DE CERCANIAS, SOBRE TODO EN MADRID, HA EXPERIMENTADO UN NOTABLE DECAIMIENTO EN LOS ÚLTIMO TIEMPOS, EN PARTICULAR DESDE QUE SE PUSIERON EN MARCHA LOS BILLETES CUATRIMESTRALES DEBIDO SEGURAMENTE A UN AUMENTO DE USO POR PARTE DE LA CIUDADANÍA. (...)

POR TANTO OBJETIVO DE ESTE PROVEYENTE EL DETERMINAR EL ALCANCE EXACTO DE LAS INCIDENCIAS DEL SERVICIO DE CERCANIAS SUFRAGADO CON FONDOS PÚBLICOS, PUES SI BIEN, COMO USUARIO HABITUAL DEL MISMO, SOY CONOCEDOR DE ALGUNA DE LAS INCIDENCIAS, CREO QUE TENGO DERECHO A OBTENER UNA IMAGEN GLOBAL DEL SERVICIO QUE UTILIZO A DIARIO.

PARA NO CAER EN SUPUESTO DE REELABORACIÓN, YA SE DETERMINÓ EL QUE SE TRASLADARA LA INFORMACIÓN TAL CUAL ESTUVIERA.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

A MI JUICIO NO TIENE SENTIDO QUE LA CIUDADANÍA CONOZCA DATOS AISLADOS SOBRE INCIDENCIAS EN EL SERVICIO A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PERO CUANDO UN CIUDADANO SE ACERCA A PREGUNTAR SOBRE LOS DATOS EXACTOS ESTOS SEAN NEGADOS».

4. Con fecha 6 de octubre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 2 de noviembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

« (...) En primer lugar, hay aludir que no nos encontramos ante una reclamación al uso, sino más bien vacía de objeto y contenido en la que no se desvirtúa el contenido de la resolución recurrida.

(...) no muestra disconformidad respecto a la causa concreta de inadmisión invocada para la segunda parte de su solicitud en la resolución reclamada, ni a la motivación alegada. De manera que la reclamación realizada no desvirtúa ninguno de los argumentos expuestos (a mayores, la mayoría de ellos no son rebatidos) en la resolución recurrida, en consecuencia, reiteramos y ratificamos todo su contenido junto con los mecanismos jurídicos y los argumentos que los sostenían.

(...) ahondando en lo que concierne a la aplicación de la segunda de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.e) LTAIBG, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley, la solicitud del reclamante demuestra características manifiestas que de forma patente, clara y evidente hacen posible su inadmisión, en este sentido se muestra que el doble requisito para apreciar el carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley se manifiesta, por un lado en el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (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) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia. (...)».

5. El 2 de noviembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiendo sendos escritos el 5 y el 7 de noviembre de 2023, se en los que se reafirma en el contenido de su reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información relacionada con el funcionamiento de la red de trenes de cercanías de Madrid. En particular, se interesa por la documentación relacionada con una incidencia concreta acaecida el 3 de agosto de 2023, por un lado; y por ciertos datos relacionados con los retrasos y cancelaciones de trenes producidos desde enero de 2022, por otro lado.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

El Ministerio requerido resolvió conceder el acceso parcial a la información, entregando la relativa a la concreta incidencia del 3 de agosto, y denegando el acceso sobre la segunda parte de la información, al considerarla abusiva con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

4. Centrada la reclamación en estos términos, debe señalarse que el Ministerio ha dictado resolución a través de la cual ha entregado la primera parte de la información solicitada, detallando la cronología de la incidencia que se produjo el 3 de agosto de 2023 en el Control de Tráfico Centralizado de Chamartín. Debe entenderse que este acceso ha sido formalizado de forma completa, por cuanto el reclamante no ha señalado lo contrario en su escrito de reclamación.

El objeto de esta reclamación se circunscribe, por tanto, a la segunda parte de la misma, correspondiente a diversa información (fecha y hora de inicio y de fin, motivos, tiempos y trenes afectados) relacionada con todos los retrasos y cancelaciones de los trenes de cercanías de Madrid desde enero de 2022.

5. Sentado lo anterior, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que *«sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*.

A la hora de aplicar este precepto, es necesario tener en cuenta que el Tribunal Supremo ha señalado que *«la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* (STS de 12 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:3870). Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (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, con daño para tercero,) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente para afirmar tal circunstancia la persecución de un interés meramente privado.

Para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

«La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)».

6. Ninguna de las referidas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se han justificado, ni se aprecian en la solicitud realizada. Ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el ejercicio del derecho que pueda calificarse como anormal. En consecuencia, no se puede considerar justificado el carácter abusivo de la solicitud.

En efecto, la simple alegación del supuesto *«carácter inabarcable de los datos solicitados»* o la alusión a que *«la seguridad de las personas va por delante de la puntualidad»*, sin más explicaciones acerca, por ejemplo, de la falta de disponibilidad de la información o de la cantidad de personas que podría requerirse para recopilar la misma (y que pudiera incidir en un quebranto en la seguridad de los trenes), entre otras, no puede justificar la aplicación de una causa de inadmisión con las gravosas consecuencias que ello comporta para el ejercicio del derecho de acceso.

Dado que en el ordenamiento español no se exige motivar las solicitudes, no puede admitirse que se deniegue el acceso a la información pública apelando a una supuesta pretensión del mismo de *«replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública elaborada con un ingente trabajo previo realizado por terceros mediante el uso de herramientas ajenas»*, máxime cuando lo solicitado entronca directamente con la finalidad de transparencia a la que sirve la ley por cuanto permite conocer el funcionamiento de un servicio público.

Ha de tenerse en cuenta, además, que el órgano requerido no ha alegado que carezca de dicha información, ni ha explicado en qué formato se encuentra o qué dificultades puede tener para recopilarla, debiéndose recordar que el reclamante señala

expresamente que acepta la información en el formato en que se encuentre, sea cual fuere.

Y, en todo caso, ha de recordarse que la LTAIBG provee de mecanismos procedimentales para que los sujetos obligados solventen peticiones que ocasionen un mayor volumen de trabajo mediante lo dispuesto en el artículo 20.1, párrafo segundo, que prevé que el plazo de un mes para dictar resolución *«podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En cuanto a las alegaciones del Ministerio, debe señalarse que los precedentes de este Consejo que se invocan (R/271/2021 o R/863/2021, entre otros) se refieren a supuestos diferentes, en los que la solicitud era reiterativa de anteriores formuladas por el mismo interesado (y, en consecuencia, *manifiestamente repetitiva*).

Por último, como se ha adelantado, no cabe apreciar una falta de justificación en la finalidad de la ley puesto que conocer el funcionamiento real de un servicio público como el del transporte colectivo de viajeros de tipo ferroviario en la ciudad de Madrid, no puede dudarse que se encuentra dentro de los fines de la LTAIBG, pues sirve para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que les afectan y con qué criterios actúan nuestras instituciones.

7. En conclusión, la información solicitada reúne las características que establece el artículo 13 LTAIBG para calificarla como información pública y el conocimiento de la misma entronca directamente con los fines de la transparencia pública, por lo que no se aprecian razones jurídicas que permitan inadmitir la solicitud de acceso.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- «*Todos los retrasos y cancelaciones de trenes de cercanías del núcleo de Madrid, en todas sus líneas, desde el 01 de enero de 2022 hasta el día de hoy. Se solicitan los siguientes detalles:*

- *fecha de inicio de la incidencia*

- *hora de inicio de la incidencia*

- *hora de fin de la incidencia (día de fin de la incidencia, de no coincidir con la fecha de inicio)*

- *motivo del retraso/cancelación*

- *tiempo total de duración de la incidencia*

- *número identificativo de tren o trenes originarios de la incidencia.*

Dicha información se solicita independientemente del formato en que se encuentre, con preferencia de ser posible, en formato reutilizable. Si la información estuviera contenida dentro de una más amplia o en diferentes fuentes, se solicita tal cual esté para no caer en supuesto de reelaboración»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0312 Fecha: 14/03/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>