



«Con respecto de las consultas 1 y 2, cabe destacar que la Ley 19/2013 reconoce el derecho de acceso a la información pública como un instrumento esencial para garantizar la transparencia en la actuación de las Administraciones. No obstante, dicho derecho no es absoluto, y puede ser objeto de limitaciones cuando concurren causas legalmente previstas. En este sentido, el artículo 18.1.c) contempla la inadmisión de aquellas solicitudes que, por su naturaleza, impliquen una carga desproporcionada de trabajo para el órgano requerido, especialmente cuando la información solicitada no se encuentre ya elaborada o sistematizada, y su obtención requiera un esfuerzo adicional que exceda lo razonable en el marco de la gestión administrativa ordinaria.

En relación con la solicitud de acceso a los horarios completos de salida y llegada de más de mil trenes que han operado entre las estaciones de Girona y Barcelona Sants durante el mes de septiembre de 2024, volumen que se mantendrá en términos similares al cierre de septiembre de 2025, debe indicarse que dicha información no se encuentra consolidada en un único soporte documental ni disponible mediante sistemas automatizados de consulta. Su obtención requeriría la generación individualizada de registros para cada circulación, lo que conlleva una intervención manual de elevada complejidad técnica y administrativa, ajena a los procedimientos ordinarios de gestión documental pues no existe información pública relativa a antiguos horarios de trenes, no obstante, el solicitante puede tener acceso a los horarios actuales y futuros del tramo por el que se interesa en el siguiente enlace:

<https://www.renfe.com/es/es/viajar/informacion-util/horarios>

La elaboración de la presente solicitud implica una carga operativa desproporcionada para el órgano competente, al exigir la dedicación intensiva de recursos humanos y materiales que comprometerían la atención de otras funciones esenciales. La solicitud, por tanto, excede los límites razonables del derecho de acceso, al requerir una actividad que no se corresponde con la mera puesta a disposición de información existente, sino con la producción específica de datos no estructurados previamente.

Cabe precisar que los sistemas de gestión ferroviaria únicamente conservan, de forma sistemática, los datos relativos a los horarios de salida y llegada, presentes y futuros, en los puntos extremos del trayecto. No se registran, de manera individualizada ni estructurada, los horarios correspondientes a los tramos intermedios que conforman el recorrido completo de cada tren. Por tanto, deberían tratarse manualmente más de dos mil datos individualizados para poder contestar



con exactitud a la consulta planteada, esto no solo supone una desviación significativa de los medios disponibles, sino que también afecta negativamente al principio de eficiencia administrativa, consagrado en el artículo 103 de la Constitución Española. En consecuencia, la información solicitada no forma parte del acervo documental disponible para su entrega directa, lo que implica la necesidad de una reelaboración técnica que excede el marco de la transparencia.

En este sentido, la Ley 19/2013, al prever la inadmisión de solicitudes que requieran una elaboración adicional, busca precisamente evitar que el ejercicio del derecho de acceso se convierta en un instrumento que paralice o distorsione el funcionamiento ordinario de la Administración, especialmente cuando no existe una obligación legal de generar la información en el formato solicitado. Esta circunstancia se subsume en el supuesto de inadmisión previsto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, en tanto que la solicitud exige una reelaboración sustancial de la información, entendida como la creación ex novo de datos que no obran en poder de la Administración en los términos requeridos.

La doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en resoluciones como R CTBG 585/2024 y R CTBG 896/2024, ha reiterado que el derecho de acceso no impone a los órganos públicos la obligación de generar documentos o bases de datos que no existen, ni de realizar tratamientos específicos que impliquen una desviación significativa de sus funciones ordinarias por suponer una carga de trabajo desproporcionada respecto del interés público existente en la divulgación de la información.

Proporcionar la información pretendida supondría, por tanto, llevar a cabo una tarea de reelaboración que no puede considerarse como mera reelaboración básica, sino como una verdadera tarea de tratamiento previo y reelaboración equivalente a la realización de un informe ad hoc para el solicitante, pretensión que, como ha reiterado el Consejo, no tiene encaje en la noción de información pública contemplada en el artículo 13 LTAIBG. Además, la realización de dicha tarea resulta, además, desproporcionada en relación con el valor añadido que aporta la información pretendida desde la perspectiva del sometimiento a escrutinio de la actividad de los poderes públicos.

En conclusión, esta decisión no vulnera el derecho de acceso, sino que lo encauza dentro de los límites razonables que garantizan su compatibilidad con el funcionamiento eficaz de la Administración.

Con respecto de la tercera de las cuestiones, la velocidad máxima, en el trayecto solicitado, está limitada (por consigna CTO 08-14 del 15/09/2014) a 200km/h.



Por cuanto antecede, se RESUELVE:

Conceder acceso parcial, en virtud del artículo 16 Ley 19/2013, a la información solicitada por concurrir el motivo de inadmisión del artículo 18.1.c) con respecto de los numerales 1 y 2 de la consulta».

3. Mediante escrito registrado el 17 de octubre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#). El escrito comienza señalando que el objeto de lo solicitado se trata de información pública a los efectos de lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, tras de lo cual rechaza la concurrencia de la causa de inadmisión invocada –artículo 18.1.c) LTAIBG– precisando, con cita de diferentes pronunciamientos judiciales al respecto, que «• ADIF reconoce que los datos de horarios existen (“los sistemas de gestión ferroviaria conservan datos relativos a horarios de salida y llegada presentes y futuros”). • El hecho de que estén distribuidos o no consolidados no los convierte en inexistentes ni autoriza a inadmitir la solicitud. • La digitalización y trazabilidad de horarios y registros de circulación son inherentes al funcionamiento de ADIF y Renfe, y el esfuerzo requerido para extraerlos no excede la gestión ordinaria de un organismo de esta naturaleza». Cita como precedente la resolución R/CTBG 811/2025, concluyendo que ADIF no ha acreditado que se trate de una carga desproporcionada ni ha ofrecido alternativa razonable (por ejemplo, limitar la serie temporal o formato).

Continúa el escrito señalando que la resolución impugnada omite cualquier valoración del interés público en el acceso a la información, contraviniendo la exigencia de motivación proporcional y detallada establecida por el artículo 14.3 LTAIBG, precisando que «los horarios históricos y los límites de velocidad forman parte de la rendición de cuentas del servicio público ferroviario, y su acceso favorece la transparencia y la fiscalización ciudadana, cumpliendo la finalidad del artículo 10 LTAIBG». Asimismo, considera que «la negativa genérica basada en “esfuerzo excesivo” sin prueba técnica concreta vulnera los artículos 3.1 y 4 de la Ley 39/2015, al no motivarse adecuadamente ni explorar soluciones parciales o agregadas». Finalmente, concluye el escrito solicitando que por este Consejo se estime la reclamación, rechazando la concurrencia de la causa de inadmisión y que declare el acceso instando a ADIF a «*facilitar la información en el formato y nivel de agregación razonables disponibles (por ejemplo, horarios por fecha y estación en formato CSV)*».

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



4. Con fecha 20 de octubre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación a la entidad requerida 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 considerase pertinentes. El 12 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) PRIMERO. Que, esta entidad reitera los argumentos previamente expuestos, que justifican de forma clara, precisa y suficiente la carga técnica que implica la elaboración del informe solicitado, permitiendo apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, relativa a la necesidad de reelaboración.

SEGUNDO. Que, en el caso concreto, el solicitante requiere los horarios de salida y llegada correspondientes a los meses de septiembre de 2024 y 2025 en el trayecto de Alta Velocidad Barcelona-Girona.

Para atender esta solicitud, no basta con consultar horarios de paso por estaciones, sino que sería necesario identificar individualmente cada circulación ferroviaria (por ejemplo, tren 03064 del 01/09/2025), extraer sus datos específicos y reconstruir manualmente los horarios de salida y llegada en las estaciones intermedias de Barcelona Sants y Girona.

El procedimiento técnico para obtener dicha información exige:

- 1. Acceder a la plataforma Railway Business Intelligence (RBI), que centraliza y organiza las bases de datos operativas.*
- 2. Localizar el repositorio denominado "Movimientos Tren".*
- 3. Introducir el número de cada tren y la fecha concreta para generar un informe individualizado que incluya los datos relativos a los horarios de paso por cada punto del recorrido, es decir, por cada una de las estaciones intermedias del trayecto.*
- 4. Seleccionar el número de tren, los horarios de llegada y salida para cada una de las estaciones solicitadas y trasladar dichos datos a un documento nuevo para proceder a la confección de un informe ad hoc.*

Por tanto, para atender la solicitud de horarios de salida y llegada de los trenes que circulan en el trayecto de Alta Velocidad Barcelona-Girona, sería necesario generar un informe individualizado por cada circulación ferroviaria, diferenciando además el sentido de la marcha (Girona– Barcelona Sants y Barcelona Sants–Girona). Este proceso implicaría realizar más de 1.000 búsquedas por mes específicas en la



plataforma *Railway Business Intelligence (RBI)*, introduciendo manualmente el número de cada tren y la fecha correspondiente, con el fin de reconstruir los datos solicitados.

En concreto, durante el mes de septiembre de 2024 circularon 477 trenes en sentido Girona–Barcelona Sants y 484 en sentido Barcelona Sants– Girona, lo que supone un total de 961 informes. A ello se suman 92 circulaciones en cada sentido durante la primera semana de septiembre de 2025, lo que añade 184 informes adicionales. El total asciende, por tanto, a 1.145 informes individualizados. Queda, de este modo, acreditado que la información solicitada no se encuentra consolidada en un único soporte documental ni accesible mediante sistemas automatizados de consulta.

Su obtención requeriría la generación manual e individualizada de registros para cada circulación ferroviaria, lo que implica una intervención técnica y administrativa de elevada complejidad, ajena a los procedimientos ordinarios de gestión documental. Esto es así porque no existe información pública disponible relativa a horarios históricos de trenes. No obstante, el solicitante puede consultar, tal y como se indicó en la respuesta al expediente 00001-00107859, los horarios vigentes y programados para futuras circulaciones en el tramo de su interés a través del siguiente enlace:

<https://www.renfe.com/es/es/viajar/informacion-util/horarios>

Esta labor de reelaboración es necesaria porque las estaciones de Barcelona Sants y Girona no son origen ni destino de la mayoría de los trenes, sino puntos intermedios, no existe un registro directo de horarios de salida y llegada en dichas estaciones, lo que obliga a reconstruirlos caso por caso. Por tanto, y a modo de recapitulación, la obtención de estos datos requiere acceder a la plataforma *Railway Business Intelligence (RBI)*, localizar el documento “Movimientos Tren” e introducir manualmente tanto el número de cada tren como la fecha correspondiente, generando cada consulta un informe individual que incluye, entre otros, los datos sobre horarios y estaciones de cada circulación.

Este procedimiento implica una carga de trabajo técnica considerable, que requiere la dedicación exclusiva de personal especializado durante jornadas prolongadas, desviando recursos humanos y materiales de sus funciones ordinarias. Además, si se considerara el mes completo de septiembre de 2025, cuyo volumen de circulaciones es equiparable al de 2024, el número total de búsquedas necesarias para elaborar este informe ad hoc superaría las 2.000 consultas individualizadas.



En este sentido, la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, recogida en resoluciones como la R CTBG 585/2024 y la R CTBG 896/2024, establece que el derecho de acceso a la información pública no impone a las administraciones la obligación de crear documentos, consolidar datos dispersos o realizar tratamientos específicos para la elaboración de aquellos que no existan previamente. Asimismo, se ha reiterado que este derecho no puede exigir actuaciones que supongan una desviación significativa de los medios ordinarios de gestión, especialmente cuando ello implica una carga de trabajo desproporcionada en relación con el interés público que pueda derivarse de la divulgación de la información solicitada.

Es por esto que la solicitud formulada exige la elaboración de un nuevo documento mediante la extracción, tratamiento y estructuración de datos no disponibles de forma directa, lo que constituye una clara labor de reelaboración en los términos previstos en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

TERCERO. A mayor abundamiento, esta pretensión, tal y como ha reiterado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones, no se ajusta a la noción de información pública definida en el artículo 13 de la Ley 19/2013, al requerir la creación de contenido nuevo que no forma parte de los documentos administrativos existentes.

CUARTO. Se solicita al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que valore los argumentos expuestos por esta entidad y, en consecuencia, proceda a la desestimación de la reclamación formulada».

5. El 13 de noviembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución se haya presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>



en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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 han quedado reflejados en el antecedente primero de esta resolución.

La entidad requerida facilitó el acceso al ordinal 3 objeto de la solicitud –velocidad de los trenes–, mientras que inadmitió las solicitudes de los ordinales 1 y 2 –horarios de salida y llegada de trenes en septiembre de 2024 y de 2025– al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, esto es, requerirse una acción previa de reelaboración para facilitar el acceso, en los términos que han quedado reflejados en los antecedentes de esta resolución.

4. Sentado lo anterior, procede verificar si en este caso concurre la causa de inadmisión contemplada en la letra c) del artículo 18.1 LTAIBG que se ha invocado.

Como se ha recordado en múltiples ocasiones, este análisis ha de realizarse partiendo de la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del derecho de acceso a la información pública, que exige, en consecuencia, una

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>



interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales; lo que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

Por lo que concierne a la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG que ADIF invoca tanto en la resolución recurrida como en el trámite de alegaciones sustanciado en este procedimiento de reclamación, y que permite inadmitir una solicitud, de forma motivada, cuando la entrega de la información comporta una acción previa de reelaboración, conviene recordar que, tal y como se puso de manifiesto por el Tribunal Supremo en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)»*.

Entre esas causas la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.



Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. En este caso concreto, ADIF ha justificado la aplicación de la causa de inadmisión invocada en atención a las circunstancias específicas del caso concreto y no de forma descontextualizada, sobre la base de elementos objetivables de carácter funcional y organizativo. En efecto, por una parte, ha argumentado la concurrencia de la causa de inadmisión, partiendo de la premisa de que los sistemas de gestión ferroviaria únicamente conservan datos relativos a horarios de salida y llegada presentes y futuros en los puntos extremos del trayecto, por lo que, al solicitarse datos sobre estaciones intermedias, el acceso a lo solicitado exige acceder de forma individualizada a múltiples expedientes o registros e implica analizar los textos y extraer lo solicitado —acceso a plataforma *Railway Business Intelligence* (RBI), localización del repositorio “Movimientos tren”, introducir el número de cada tren y fecha concreta para generar un informe individualizado que incluya los datos relativos a los horarios de paso por cada punto, esto es, por las estaciones intermedias del trayecto y, finalmente, seleccionar el número de tren, horarios de llegada y salida para cada una de las estaciones solicitadas y trasladar dichos datos a un documento nuevo—. Todo ello determina que, según se ha expuesto con detalle materializar el acceso a lo solicitado implicaría una gran carga de trabajo que exigiría la dedicación intensiva de recursos humanos y materiales que comprometerían otras funciones esenciales.

Atendiendo a lo expuesto, y habida cuenta del carácter desproporcionado de las tareas necesarias para preparar la información solicitada y su valor desde el punto de vista de los fines de la transparencia pública, este Consejo considera que ha quedado debidamente justificada la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG que se invoca.

6. En consecuencia, procede desestimar la reclamación planteada.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

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 [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: 2026-0238 Fecha: 02/03/2026

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>

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