



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1371/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: transporte, ferrocarril, incidencias, art. 14.1 d) y e), art. 16 LTAIBG, art. 18.1. b) y c), LSO, Ley 8/2011.

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 7 de mayo 2025 el reclamante solicitó a ADIF/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:

«En relación con el incidente ocurrido el 4-5 de mayo de 2025 en la línea de AV Madrid-Sevilla, caracterizado como posible acto de sabotaje según declaraciones oficiales:

1. Informe técnico completo sobre el incidente incluyendo:

- Detalles exactos de los puntos donde se produjo la sustracción de cable*
- Evaluación técnica de los daños*

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



- *Cronología detallada de los hechos*

- *Valoración económica precisa del material sustraído*

- *Impacto en el servicio (número de trenes afectados, pasajeros, etc.)*

2. *Informe de las investigaciones policiales realizadas hasta la fecha sobre este incidente, salvaguardando aquella información que pueda comprometer la investigación en curso.*

3. *Registro histórico completo de todos los incidentes catalogados como sabotaje o posible sabotaje en la red ferroviaria española en los últimos 10 años (2015-2025), especificando:*

- *Fecha y lugar del incidente*

- *Tipo de infraestructura afectada*

- *Método empleado*

- *Impacto causado*

- *Resolución del caso (si se identificaron responsables)*

4. *Estadísticas detalladas sobre robos de cobre en la red ferroviaria española entre 2015 y 2025, con desglose por:*

- *Año y mes*

- *Comunidad Autónoma*

- *Tipo de línea afectada (convencional, alta velocidad)*

- *Valor material de lo sustraído*

- *Coste económico de los daños causados*

- *Impacto en el servicio*

5. *Protocolos de seguridad vigentes para la protección de las infraestructuras críticas ferroviarias, con especial atención a:*

- *Sistemas de vigilancia*

- *Frecuencia de patrullaje*



- Barreras físicas

- Sistemas de detección de intrusiones

6. Medidas adicionales de seguridad implementadas tras el incidente del 5 de mayo de 2025.

7. Informe sobre las detenciones realizadas por robos de cobre en infraestructuras ferroviarias en los últimos 5 años (2020-2025), incluyendo:

- Número de personas detenidas

- Bandas organizadas identificadas

- Resolución judicial de los casos

- Perfil de los autores

8. Copias de las actas de las reuniones de crisis mantenidas por el Ministerio de Transportes, ADIF y Renfe durante el incidente de mayo de 2025.

9. Evaluación del impacto económico causado por el incidente, incluyendo:

- Coste de las reparaciones

- Compensaciones a usuarios afectados

- Repercusión en la imagen de Renfe y el transporte ferroviario

10. Comparativa con incidentes similares ocurridos en otros países europeos en los últimos 5 años, si se dispone de esta información.

11. Comunicaciones oficiales entre ADIF, Renfe, el Ministerio de Transportes y el Ministerio del Interior durante la gestión de esta crisis.

12. Planes previstos para reforzar la seguridad en puntos críticos de la red ferroviaria española a raíz de este incidente».

2. Mediante resolución de 1 de julio de 2025, ADIF remite las peticiones 4 y 7 al Ministerio del Interior por considerarlas de su competencia, invoca la aplicación del apartado segundo de la Disposición adicional primera LTAIBG y deniega el acceso a la información solicitada con base en los límites previstos en las letras d) y e) del artículo 14.1 LTAIBG, así como las causas de inadmisión de las letras b) y c) del artículo 18.1 de modo subsidiario, todo ello de acuerdo con lo siguiente:

R CTBG

Número: 2025-1525 Fecha: 19/12/2025



«En fecha 14 de mayo de 2025 la solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias Alta Velocidad (ADIF AV), iniciándose el plazo para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

En el marco de la tramitación del expediente, se ha procedido a su duplicación conforme a lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 19/2013. Asimismo, se ha efectuado la asignación de los apartados 4 y 7 al Ministerio del Interior, en virtud de la correcta distribución de responsabilidades entre órganos administrativos.

(...)

En primer término, debe señalarse que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha integrado la seguridad pública dentro del concepto más amplio de seguridad nacional, entendiéndola como “la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano” (vid. SSTC 33/1982 y 154/2005), lo que sirve de base para las consideraciones que siguen. En este sentido, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, establece en su Exposición de Motivos que su objeto es “la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana”, incluyendo un conjunto de actuaciones orientadas a la tutela del bien jurídico protegido. Asimismo, el artículo 26 de dicha norma dispone que “Reglamentariamente, en desarrollo de lo dispuesto en esta Ley, en la legislación de seguridad privada, en la de infraestructuras críticas o en otra normativa sectorial, podrá establecerse la necesidad de adoptar medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, así como en las infraestructuras críticas, con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas, o cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables.”

En consecuencia, respecto a los numerales 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11 y 12 de la solicitud, no resulta posible facilitar los detalles requeridos, en atención a la existencia de una investigación penal en curso, a la necesidad de preservar la seguridad de las infraestructuras afectadas y a la prevención de hechos delictivos futuros. Esta limitación encuentra amparo en los límites al derecho de acceso a la información pública establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como en otras normas con rango de Ley o Ley Orgánica, siendo de aplicación lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la citada Ley, que establece que las regulaciones especiales del derecho de acceso se regirán por su normativa específica, teniendo la LTAIBG carácter supletorio.

R CTBG

Número: 2025-1525 Fecha: 19/12/2025



Cabe destacar que tanto ADIF como ADIF Alta Velocidad son entidades públicas designadas como operadores críticos en los subsectores de Transporte Ferroviario y Transporte Urbano Metropolitano, gestionando infraestructuras estratégicas que prestan servicios esenciales a la ciudadanía.

Estas infraestructuras están calificadas como críticas conforme a la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y están sujetas a planes y medidas de seguridad específicas. En relación con el expediente 00001-00104203, la documentación solicitada reviste carácter confidencial por razones de seguridad. En particular, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Orgaz (Toledo) mantiene abierta una investigación sobre la sustracción de cable ocurrida el 4 de mayo en la línea de Alta Velocidad Madrid-Sevilla. ADIF interpuso la correspondiente denuncia, aportando toda la información disponible y una estimación de los daños, colaborando activamente con la Policía Judicial en el esclarecimiento de los hechos.

(...)

En este contexto, las diligencias de investigación abiertas por el Juzgado de Instrucción competente en Toledo, con base en el auto de incoación de diligencias previas, activan el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece:

(...)

La publicidad de la fase de instrucción podría comprometer la eficacia de la investigación, que requiere necesariamente de confidencialidad.

Por tanto, la información solicitada en los numerales 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11 y 12 se encuentra amparada por los límites al derecho de acceso establecidos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, al afectar directamente a la seguridad pública, a la prevención e investigación de ilícitos penales, y a la protección de infraestructuras críticas que prestan servicios esenciales a la ciudadanía.

Adicionalmente, incluso en el supuesto de que no concurriera la causa de inadmisión prevista por la afectación a bienes jurídicos superiores, la solicitud incurriría en una causa autónoma de inadmisión por su carácter manifiestamente excesivo, conforme a lo establecido en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. Dicha disposición contempla la inadmisión de aquellas solicitudes que requieran una acción previa de reelaboración sustancial de la información, especialmente cuando



ello implique la creación de documentos ad hoc que no obran en poder de la entidad en los términos solicitados.

En este caso concreto, la solicitud exige la elaboración de información ex novo, con un nivel de desagregación y especificidad que excede con creces la mera recopilación o sistematización de datos existentes. Su cumplimiento implicaría la movilización de recursos humanos significativos y la dedicación intensiva de personal técnico y administrativo, distrayéndolo de sus funciones ordinarias y comprometiendo la operatividad habitual de los servicios.

(...)

En particular, los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 12, que hacen referencia a protocolos de seguridad, medidas adicionales implementadas, planes de refuerzo, y comunicaciones oficiales, contienen información sensible cuya divulgación comprometería la seguridad pública, la integridad de las infraestructuras y la vida de usuarios y trabajadores. La aplicación del test de daño y la ponderación de intereses justifican plenamente la denegación de acceso.

Asimismo, respecto a los numerales 8, 9 y 11, relativos a comunicaciones internas entre ADIF, Renfe y el Ministerio durante el incidente, incluso en ausencia de reserva judicial, estas quedarían amparadas por el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, que establece:

(...)

En este sentido, las comunicaciones internas relacionadas con el incidente objeto de investigación contienen valoraciones iniciales, estimaciones preliminares y documentos en fase de elaboración que no forman parte de trámites administrativos finalistas, cuya divulgación comprometería tanto la eficacia de la actuación administrativa como la seguridad de las infraestructuras implicadas. Por tanto, resulta plenamente justificada la aplicación del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 para inadmitir el acceso a dicha información.

Por otro lado, en lo que respecta al numeral 10 de la solicitud, relativo a una comparativa con incidentes similares ocurridos en otros países europeos en los últimos cinco años, debe señalarse que, conforme al artículo 18.1.d) de la Ley 19/2013, se inadmiten las solicitudes cuando vayan “d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.”



En este caso, ADIF Alta Velocidad manifiesta no disponer de dicha información ni haberla elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, desconociéndose además qué entidad podría ser competente para su elaboración. En consecuencia, procede subsidiariamente la inadmisión de este punto de la solicitud por no encontrarse la información en poder del sujeto requerido».

3. Mediante escrito registrado el 2 de julio 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](#) en la que pone de manifiesto su disconformidad con la respuesta y expone lo siguiente:

«FUNDAMENTOS DE LA RECLAMACIÓN PRIMERO. APLICACIÓN EXCESIVA Y NO JUSTIFICADA DE LOS LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO.

La resolución recurrida aplica de forma genérica y sin la debida motivación individual los límites previstos en el artículo 14.1 de la Ley 19 2013, incurriendo en los siguientes vicios: a) Falta de aplicación del test de daño.

(...)

b) Denegación en bloque sin distinción entre tipos de información La solicitud contiene 12 puntos diferenciados, algunos de los cuales no afectan necesariamente a la seguridad o a la investigación penal en curso. La denegación en bloque vulnera el principio de proporcionalidad.

c) No aplicación del principio de acceso parcial (...).

SEGUNDO. INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DEL LÍMITE RELATIVO A INVESTIGACIONES PENALES.

a) Información histórica no relacionada con el procedimiento actual Los puntos 3, 4 y 7 de mi solicitud se refieren a información histórica sobre incidentes anteriores (2015-2025) que no guardan relación directa con la investigación penal en curso sobre el incidente específico del 4-5 de mayo de 2025.

b) Aplicación automática sin valoración individual La mera existencia de una investigación penal no puede suponer automáticamente la denegación de toda

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



información relacionada con la materia. Es necesario valorar caso por caso qué información específica puede comprometer la investigación.

TERCERO. APLICACIÓN INCORRECTA DE LA CAUSA DE INADMISIÓN POR CARÁCTER MANIFIESTAMENTE EXCESIVO.

a) Confusión entre reelaboración e información existente El artículo 18.1.c) se refiere a solicitudes que requieran una "reelaboración sustancial" de la información. Sin embargo, gran parte de la información solicitada debería obrar ya en poder de ADIF AV en forma de:

- Informes técnicos sobre el incidente.*
- Estadísticas de robos de cobre (datos que se generan habitualmente).*
- Evaluaciones de daños económicos*
- Protocolos de seguridad establecidos.*

b) Falta de motivación específica La resolución no detalla qué información específica requeriría reelaboración ni por qué no se encuentra disponible en los términos solicitados.

CUARTO. APLICACIÓN INDEBIDA DEL ARTÍCULO 18.1.b) SOBRE INFORMACIÓN AUXILIAR.

La denegación de los puntos 8, 9 y 11 por considerarlos "comunicaciones internas" no se ajusta al criterio CI 006 2015 del CTBG, ya que:

- Las comunicaciones oficiales entre entidades públicas durante una crisis no constituyen meras "opiniones personales".*
- Las evaluaciones de impacto económico no son "borradores preliminares".*
- Las actas de reuniones de crisis tienen carácter oficial y forman parte de la gestión pública.*

QUINTO. INTERÉS PÚBLICO PREVALENTE EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Concurre un claro interés público en conocer:

- La gestión de las infraestructuras críticas del Estado.*
- La eficacia de los protocolos de seguridad.*



- *El impacto económico de los incidentes en el transporte público.*
- *Las medidas adoptadas para prevenir futuros sabotajes*

Este interés público debe ser ponderado frente a los límites invocados, aplicando el principio de máxima divulgación.

SEXTO. CONTRADICCIÓN EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA: AMPLIACIÓN DE PLAZO SEGUIDA DE DENEGACIÓN TOTAL».

4. Con fecha 7 de julio de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 30 de julio de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de ADIF en el que se solicita la inadmisión de la reclamación por considerarla extemporánea prematura por haber sido presentada *«el día 2 de julio de 2025 a las 18:17 horas, misma fecha en la que se realiza la notificación de la Resolución recurrida»*, en aplicación de lo establecido por el artículo 24 LTAIBG y los artículos 29 y 30.4 LPAC.
5. El 11 de agosto de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 13 de agosto de 2025 en el que señala:

«La notificación tuvo lugar a las 15:45 horas del 2 de julio El "día siguiente" comprende las 24 horas completas siguientes, hasta las 15:45 horas del día 3 de julio La reclamación presentada a las 18:17 horas del 2 de julio se encuentra dentro del período de 24 horas que constituye el "día siguiente".

El legislador no explicitó que haya que esperar por alguna razón al día natural siguiente para presentar la reclamación. Si la Administración quiere decir que no va a dar la información porque la reclamación se presentó 5 horas y 43 minutos antes de la entrada del nuevo día natural al de la notificación ruego que se explicite.

C) Aplicación del principio pro actione.

(...)

Si se considera que la reclamación se presentó "demasiado pronto", se solicita que este trámite de audiencia, al que se da respuesta en fecha 13 de agosto de 2025, conste como la reclamación formal presentada días después del supuesto "día

R CTBG

Número: 2025-1525 Fecha: 19/12/2025



natural posterior" a la notificación, subsanando así cualquier defecto temporal que pudiera apreciarse».

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, 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, 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 información sobre el

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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

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>



incidente ocurrido el 4-5 de mayo de 2025 en la línea de Alta Velocidad Madrid-Sevilla, en concreto:

- (a) información relacionada con los hechos causantes del incidente y la gestión de la crisis: (i) informe técnico completo; (ii) informe de las investigaciones policiales; (viii) copias de las actas de las reuniones con RENFE y el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible; (ix) evaluación de daños; (xi) comunicaciones con RENFE, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y el Ministerio del Interior.
- (b) información relacionada con la seguridad de infraestructuras críticas ferroviarias: (v) protocolos de seguridad y protección; (vi) medidas adicionales de seguridad implementadas tras el incidente; (xii) planes previstos para reforzar la seguridad a raíz del incidente.
- (c) información estadística sobre incidentes similares ocurridos en los 10 últimos años: (iii) lista de incidentes calificados como sabotaje entre 2015 y 2025; (iv) estadísticas sobre robos de cobre en la red ferroviaria entre 2015 y 2025; (vii) informe sobre detenciones por robos de cobre en infraestructuras ferroviarias entre 2020 y 2025; (x) comparativa con incidentes similares en otros países europeos.

Mediante resolución de 1 de julio de 2025, ADIF remite las peticiones 4 y 7 al Ministerio del Interior por considerarlas de su competencia, invoca la aplicación del apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTAIBG, y deniega el acceso a la información solicitada con base en los límites previstos en las letras d) y e) del artículo 14.1 LTAIBG, , así como la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG de modo subsidiario. Asimismo, respecto de las peticiones 8, 9 y 11 alega la causa de inadmisibilidad referente a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, y respecto de la petición 10 alega la concurrencia del artículo 18.1.d) LTAIBG, por no disponer de la información referente a incidentes similares ocurridos en otros países europeos y desconocer el órgano competente.

En su reclamación, el interesado expone su desacuerdo acerca de que no se haya realizado adecuadamente el test del daño y del interés público al responderse de modo global al conjunto de las peticiones, y, por tanto, a que no se haya planteado una respuesta de concesión parcial en aplicación del artículo 16 LTAIBG.

En el trámite de alegaciones de este procedimiento, ADIF solicita la inadmisión de la reclamación por extemporánea prematura, al haberse presentado en el mismo día

R CTBG

Número: 2025-1525 Fecha: 19/12/2025

natural en el que el solicitante compareció a la notificación de la resolución, a lo que se oponente el reclamante en el trámite de audiencia.

4. Respecto de la posibilidad de considerar la reclamación como presentada prematuramente, entiende este Consejo las alegaciones de ADIF no pueden tener favorable acogida, partiendo de la premisa de que artículo 24.2 LTAIBG establece es una regla de cómputo a fin de determinar cuál es el último día en que puede presentarse la reclamación de la uqe se desprende que , para que una reclamación pueda ser considera extemporánea por prematura, es necesario que haya sido presentada previamente a finalizar el plazo de la Administración para la resolución de la solicitud, y siempre que no se haya dictado dicha resolución.

Una vez resuelta expresamente la solicitud, y habiendo sido correctamente notificada, no cabe considerar que una reclamación contra la misma se ha realizado de forma extemporánea, como ocurre en este caso, salvo que se haya presentado con posterioridad al día que las reglas de cómputo de plazos determinan como *dies ad quem*.

5. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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 este caso, la autoridad competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A lo anterior se añade que si bien adoptó y notificó al reclamante el acuerdo de ampliación de plazo con fundamento en el artículo 20.1 *in fine* LTAIBG, lo cierto es que no se argumentó la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional de ampliación del plazo (complejidad o volumen de la información); para, además, notificar finalmente una resolución de denegación de toda la información solicitada y en la que no se individualiza la motivación aplicada a la denegación de cada una de las peticiones formuladas.

A la vista de ello, es obligado recordar, por un lado, que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto*



de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

Por otro lado, debe reiterarse que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines, sin que en ningún supuesto, tras acordarse una ampliación, quepa denegar el acceso a la información pública ya sea expresamente o por silencio administrativo.

6. Sentado lo anterior, resulta necesario volver a recordar que el legislador español ha configurado el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública circunscribiéndolo a los contenidos y los documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, conforme se establece en el artículo 13 LTAIBG antes reproducido, por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

Como este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones, de esta configuración legal se deriva que no tengan cabida en la noción de información pública del artículo 13 LTAIBG aquellas solicitudes de información que pretenden obtener respuestas a consultas (jurídicas o de otra naturaleza) y que constituyen, en realidad, solicitudes de informes *ad hoc* para el solicitante; esto es, que requieren de la creación de información específica, particularizada, para responder a las cuestiones planteadas por el solicitante.

En este caso lo pretendido por el interesado en la petición núm. 10 de la solicitud; esto es, la solicitud de una *comparativa con incidentes similares ocurridos en otros países europeos en los últimos 5 años*, no tiene encaje en la noción de *información pública* recogida en el artículo 13 LTAIBG, pues lo pretendido es obtener un estudio particularizado sobre un tema específico de su interés y, en consecuencia, la elaboración de un informe a la carta o *ad hoc* para el solicitante.

Por tanto, se desestima la reclamación respecto de la petición núm. 10, habiendo sido correcta la inadmisión del mismo realizada por ADIF, que afirma «no disponer de dicha información ni haberla elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, desconociéndose además qué entidad podría ser competente para su elaboración».



7. Sentado lo anterior, y respecto de las peticiones núm. 4 y 7 remitidas al Ministerio del Interior, este Consejo considera que a tenor de los datos solicitados la respuesta a la petición núm. 7 puede corresponder, como indica ADIF, al Ministerio del Interior, y que en todo caso el desglose que se solicita acerca de las *«detenciones realizadas por robos de cobre en infraestructuras ferroviarias»* se refiere a cuestiones ajenas al ámbito de ADIF/Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, tales como el *«[n]úmero de personas detenidas»*, o *«[b]andas organizadas identificadas»* o el *«[p]erfil de los autores»*.

Sin embargo, se considera que sí se encuentra en el ámbito del organismo requerido la petición núm. 4, en la que, sobre dichos robos, se solicitan estadísticas sobre fecha y lugar, tipo de línea afectada, impacto en el servicio o valoración de los daños, datos que se corresponden no con la comisión del ilícito penal ni con la investigación policial o judicial de su autoría, sino con el control y resolución de las incidencias en las infraestructuras ferroviarias por parte de ADIF.

En consecuencia, y dado que ADIF denegó el acceso al resto de peticiones de la solicitud *«en atención a la existencia de una investigación penal en curso, a la necesidad de preservar la seguridad de las infraestructuras afectadas y a la prevención de hechos delictivos futuros»*, y alegó subsidiariamente la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c), también respecto del conjunto de las cuestiones resueltas, la presente resolución incluye la petición núm. 4 en el análisis a realizar respecto de ambos preceptos y su aplicación en la resolución objeto de reclamación.

8. También con carácter previo, ante la indicación de la resolución sobre que *«tanto ADIF como ADIF Alta Velocidad son entidades públicas designadas como operadores críticos en los subsectores de Transporte Ferroviario y Transporte Urbano Metropolitano, gestionando infraestructuras estratégicas que prestan servicios esenciales a la ciudadanía»*, no puede descartarse que alguna de las informaciones solicitadas, especialmente en las peticiones núm. 5, 6 y 12, puedan constituir contenido incluido en los instrumentos de planificación del Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas previstos en el artículo 14 de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y que son los siguientes: a) El Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas; b) Los Planes Estratégicos Sectoriales; c) Los Planes de Seguridad del Operador; d) Los Planes de Protección Específicos; y e) Los Planes de Apoyo Operativo.

R CTBG

Número: 2025-1525 Fecha: 19/12/2025



Asimismo, la disposición adicional segunda de dicha ley establece que «[l]os Planes a los que se refiere el artículo 14 de la presente Ley tendrán la clasificación que les corresponda en virtud de la normativa vigente en la materia, la cual deberá constar de forma expresa en el instrumento de su aprobación», en clara referencia a la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales y su normativa de desarrollo. En efecto, los artículos 17, 20, 23, 26 y 31 del Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas establecen que los planes indicados *«estarán clasificados conforme a lo que establece la legislación vigente en materia de secretos oficiales, debiendo constar expresamente en el instrumento de su aprobación»*.

9. En relación con lo anterior, procede recordar el criterio relativo a la existencia de un régimen jurídico específico de acceso constituido por la normativa reguladora de secretos oficiales.

La Disposición adicional primera de la LTAIBG establece en su apartado segundo que *«se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información»*.

Por su parte, el artículo 4 LSO, establece que la calificación de una materia en la categoría de “secreto” y “reservado” corresponde al Consejo de Ministros, añadiendo el primer inciso de su artículo 10.1 que tales calificaciones se *«conferirán mediante un acto formal»*. Ese acto formal se deduce de la regulación normativa expuesta, dado que la clasificación deberá *constar expresamente en el instrumento de aprobación de cada uno de los planes*.

En la aplicación de la citada normativa es obligado tener presente los pronunciamientos del Tribunal Supremo, expuestos en la Sentencia de 7 de febrero de 2023 (ECLI:TS:ES:2023:319), que se manifiesta en los siguientes términos:

«En relación con la segunda cuestión, sobre el alcance de la calificación de determinados documentos como materia clasificada y secreta, esta Sala ha venido declarando, por todas, en sentencia de 4 de abril de 1997 (recurso contencioso administrativo nº 634/1996) que las propias exigencias de eficacia de la acción administrativa, aludidas en el artículo 103.1 de la Constitución o la necesidad de preservar la existencia misma del Estado, en cuanto presupuesto lógico de su configuración como Estado de Derecho, pueden justificar que se impongan límites a la publicidad de la acción estatal y más concretamente, y por lo que hace al caso a resolver, que se encomiende al Gobierno, a quien compete, la dirección de la



defensa del Estado - artículo 97 de la Constitución-, una competencia primaria, en los términos que fije el legislador - artículo 105.b) de la Constitución-, para decidir sobre la imposición de restricción a la publicidad de la acción estatal frente a cualquier autoridad, con mayor razón cuando en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950, se prevé la posibilidad de que el ejercicio de ciertos derechos pueda ser sometido a restricciones que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional -artículos 10.2. y 11.2-, por lo que debe reconocerse validez, desde la perspectiva constitucional a la Ley de secretos oficiales de 1968, al menos en los aspectos en los que atribuye competencia al Consejo de Ministros, para clasificar o desclasificar como secretos determinados asuntos o actuaciones estatales, a través del procedimiento que en esa Ley se establece. (...) la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, establece que las actividades reservadas por declaración de Ley y las "materias clasificadas" no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizado su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley. El incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las Leyes penales, y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como falta muy grave. Tal como sucede con las actas solicitadas que fueron declaradas "materia clasificada" y secreta, por Acuerdo del Consejo de Ministros».

Y concluye fijando la siguiente doctrina jurisprudencial:

«En lo relativo a la segunda cuestión de interés casacional, debemos señalar que, en el supuesto de tratarse de materia clasificada y calificación de secreta, como es el caso, ha de justificarse suficientemente el interés público esencial que avala tal pretensión de información y las poderosas razones relativas a la lesión de los derechos fundamentales afectados, o los relevantes bienes jurídicamente protegidos, que determinen el acceso a los detalles de tal operación mediante el alzamiento por el Consejo de Ministros de la declaración de "materia clasificada" y secreta».

10. A la vista del contenido de las disposiciones reproducidas, así como de la jurisprudencia indicada, se ha de concluir que, en tanto se mantengan las previsiones actuales sobre el régimen jurídico de secretos oficiales, el régimen general de acceso a la información pública codificado en la LTAIBG se encuentra desplazado en virtud de lo previsto en su disposición adicional primera, apartado segundo.

En lo que interesa al objeto concreto de este procedimiento, el desplazamiento es efectivo únicamente respecto de la información sobre protección de infraestructuras



críticas contenida en aquellos planes que hayan sido clasificados de acuerdo con la normativa de secretos oficiales, información sobre cuyo acceso este Consejo carece de competencia para pronunciarse.

11. Por lo que concierne a la invocación por ADIF de los límites previstos en las letras d) y e) del artículo 14.1 LTAIBG, así como en relación con las letras b) y c) del artículo 18.1 LTAIBG alegadas por dicho organismo, debe tenerse en cuenta, como ya ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones, que, dada la formulación amplia en el reconocimiento legal del derecho, debe partirse de una interpretación *estricta*, cuando no *restrictiva*, tanto de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)], requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].
12. En primer lugar, ADIF alega que respecto de las peticiones que no son competencia del Ministerio del Interior concurre el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, que invoca ADIF en estrecha relación con la existencia de un procedimiento judicial (entendiéndose implícitamente invocado el artículo 14.1.f) LTAIBG) —que responde a la necesidad de proteger el derecho a la tutela judicial efectiva y la igualdad de las partes en los procesos judiciales— y con el deber de reserva que impone el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECRim).

Desde la perspectiva apuntada conviene recordar que es criterio consolidado de este Consejo que no toda información relacionada o aportada a un procedimiento judicial puede considerarse incluida en el ámbito de protección (como límite al acceso) previsto en el citado artículo 14.1.f) LTAIBG, debiéndose justificar de forma expresa *en qué forma* la divulgación de la información de que se trate *causa un perjuicio* al mencionado derecho fundamental y, en particular, al principio de igualdad de armas procesales, considerándolo de aplicación básicamente sólo a los documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

En esta línea la STS de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391), establece la procedencia de deslindar entre *«(i) aquella documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo), a cuya entrega tiene derecho el solicitante, y (ii) aquella otra documentación de naturaleza estrictamente procesal (vinculada al procedimiento de enjuiciamiento de*



responsabilidad contable y que ha sido remitida por el propio Tribunal de Cuentas) cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera perturbar el equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento —y que, por tanto, ha de someterse las reglas procesales que le resulten de aplicación (en el caso enjuiciado las establecidas en la Ley Orgánica 27/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)—. La Sentencia concluye fijando como jurisprudencia que «[e]l límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (...), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta.»

Y, en la misma línea apuntada, este Consejo ha reiterado ya en diversas ocasiones que el contenido de un sumario tiene un alcance limitado y no puede extenderse a cualquier documento que tenga relación con la causa, salvo que expresamente el juez instructor lo haya decretado así; pues, lo contrario comportaría una interpretación extensiva del límite del artículo 14.1.f) LTAIB que impediría acceder a todo documento administrativo directa o indirectamente relacionado con una causa penal, lo cual no se ajusta a los criterios interpretativos de la Ley de Transparencia establecidos por este Consejo y por la jurisprudencia de los tribunales.

Así, el deber de reserva del artículo 301 LECrim «[l]as diligencias del sumario serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley»] se refiere estrictamente a aquellas actuaciones que el artículo 299 LECrim define como tal: «constituyen el sumario las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación, y la culpabilidad de los delincuentes, asegurando sus personas y las responsabilidades pecuniarias de los mismos»—.



El alcance del sumario, según la jurisprudencia [por todas, STS 1020/1995, de 19 de octubre de 1995], *«se circunscribe por tanto, al contenido de las declaraciones de los imputados y testigos, documentadas en los folios correspondientes, así como los dictámenes periciales y demás documentos que se incorporan a la causa, pero no puede extenderse a resoluciones interlocutorias o de fondo que resuelven cuestiones relativas a la situación personal de los imputados o aquellas relacionadas con las responsabilidades civiles. También carecen de esta consideración sumarial los autos de inhibición o los informes y exposiciones elevados a la superioridad para solventar los pertinentes recursos. Fuera de este marco delimitador el secreto del sumario considerado como regla general o de primer grado, no puede extenderse, salvo que el propio órgano juzgador haya declarado expresamente secretas determinadas partes de las actuaciones»*.

Alcance limitado que también ha sido señalado por el Tribunal Constitucional en las SSTC 13/1985, de 31 de enero, y 54/2004, de 15 de abril, en los siguientes términos:

«el secreto del sumario se predica de las diligencias que lo constituyen, y no es otra cosa, por cierto, dice literalmente el párrafo primero del artículo 301 de la LECr., esto es, de los actos singulares que en cuanto acto formal complejo o procedimiento lo integran.

Pero el secreto del sumario no significa, en modo alguno, que uno o varios elementos de la realidad social (sucesos singulares o hechos colectivos cuyo conocimiento no resulte limitado o vedado por otro derecho fundamental según lo expuesto por el artículo 20.4 de la CE) sean arrebatados a la libertad de información, en el doble sentido de derecho a informarse y derecho a informar, con el único argumento de que sobre aquellos elementos están en curso unas determinadas diligencias sumariales. De ese modo, el mal entendido secreto del sumario equivaldría a crear una atípica e ilegítima «materia reservada» sobre los hechos mismos acerca de los cuales investiga y realiza la oportuna instrucción el órgano judicial, y no sobre «las actuaciones» del órgano judicial que constituyen el sumario (art. 299 de la LECr.).

En consecuencia, una información obtenida antes y al margen del sumario no puede considerarse atentatoria al secreto sumarial, que sólo limita la libertad de información en cuanto para informar haya previamente que quebrantarlo».

13. Por otro lado, tal como se ha señalado en otras ocasiones —entre otras, resoluciones R CTBG 448/2023, de 6 de junio y R CTBG 454/2023, de 9 de junio—, el bien jurídico protegido por el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG es la



correcta tramitación y desarrollo de los procedimientos de investigación y sanción de carácter penal, administrativo o disciplinario, principalmente mientras esté siendo tramitados, de tal manera que la investigación (y, en su caso, la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada) no se vea impedida por la divulgación de información. Esto es, se trata de asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

Y ello en la misma línea que la previsión contenida en el artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, vigente en España desde el 1 de enero de 2024, que prevé como límite al acceso «*la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales*» a fin de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial para las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o a la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia. Resulta, además, relevante el elemento temporal pues, en la medida en que se estén llevando a cabo tales diligencias de investigación en el momento en que se solicita el acceso existe un riesgo cierto de que tales diligencias se entorpezcan o se frustren.

14. En este caso, ADIF ha justificado en su resolución que se están llevando a cabo actuaciones judiciales, ya que «*[e]n particular, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Orgaz (Toledo) mantiene abierta una investigación sobre la sustracción de cable ocurrida el 4 de mayo en la línea de Alta Velocidad Madrid-Sevilla*» y que «*[l]a publicidad de la fase de instrucción podría comprometer la eficacia de la investigación*». Tratándose, por tanto, de actuaciones de investigación que no habrían finalizado en el momento de solicitarse el acceso, estima este Consejo que la entrega de la información relacionada directamente con los hechos delictivos identificados como causa del incidente puede perjudicar no solo el resultado de tales actuaciones, sino el derecho la presunción de inocencia.

Así puede afirmarse íntegramente respecto de las peticiones número 1 y 2, dado que del tenor literal de lo solicitado («*informe técnico completo sobre el incidente*», incluida la «*cronología detallada de los hechos*» e «*informe de investigaciones policiales*») se desprende el vínculo directo entre la información solicitada y el objeto de la investigación en curso, esto es, el ilícito penal cometido. Por tanto, se desestima la reclamación respecto de estas peticiones, sin perjuicio de que se formule una nueva solicitud al respecto una vez finalizada la correspondiente tramitación judicial.

Asimismo, al respecto de las «*actas de las reuniones de crisis mantenidas por el Ministerio de Transportes, ADIF y Renfe durante el incidente*» (petición núm. 8) y de



las «[c]omunicaciones oficiales entre ADIF, Renfe, el Ministerio de Transportes y el Ministerio del Interior durante la gestión de esta crisis» (petición núm. 11) se aprecia parcialmente la concurrencia del límite del artículo 14.1.e) LTAIBG, con la consiguiente desestimación de la reclamación, sobre el contenido de las *actas y comunicaciones* que se refiera a la comisión del ilícito penal, así como a la investigación de los hechos y de su autoría, sin perjuicio de que se formule una nueva solicitud al respecto una vez finalizada la correspondiente tramitación judicial.

15. Las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico anterior no resultan aplicables, sin embargo, a la información recogida en dichas *actas y comunicaciones* que se refiera a la gestión y solución de la incidencia, y ello porque, como ha manifestado ADIF, el objeto de la investigación judicial es la sustracción del material, y no la actuación pública en la gestión y solución del incidente.

Por el mismo motivo, porque no constituyen el objeto de la investigación judicial en curso, tampoco puede apreciarse la concurrencia del límite del artículo 14.1.e) LTAIBG a los puntos de la solicitud en los que se piden estadísticas sobre incidentes similares (peticiones núm. 3 y 4) ni a los puntos en que se solicita información sobre la seguridad de las infraestructuras ferroviarias (peticiones núm. 5, 6 y 12).

Tampoco puede estimarse la concurrencia de este límite respecto de la petición núm. 9, relativa a la valoración del daño, a pesar de lo expuesto expresamente por ADIF sobre que ha aportado al Juzgado «una estimación de los daños», ya que dicha información será relevante, en todo caso, a las cuestiones relacionadas con las posibles responsabilidades civiles.

A continuación, corresponde analizar el resto de razonamientos expuestos por ADIF para no facilitar la información, tanto respecto de las peticiones núm. 3, 4, 5, 6, 9 y 12, como sobre las peticiones núm. 8 y 11 en lo relativo a aquella parte de la información no referida a la comisión del delito y la investigación de los hechos y de su autoría, y por tanto, ajena a la investigación judicial del incidente.

16. Centrada la cuestión en estos términos, respecto de las peticiones núm. 3, 5, 6, 8, 9, 11 y 12, ADIF alega la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG, según el cual el derecho de acceso podrá ser restringido cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública.

En este caso, ADIF indica en su resolución que la información solicitada en estos puntos contiene «*información sensible cuya divulgación comprometería la seguridad pública, la integridad de las infraestructuras y la vida de usuarios y trabajadores*». Menciona asimismo el artículo 26 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de



protección de la seguridad ciudadana, que prevé la necesidad de adoptar medidas de seguridad en infraestructuras críticas, *«con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas, o cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables»*.

Del tenor literal de lo solicitado en las peticiones núm. 5, 6 y 12 se desprende que, efectivamente, se está solicitando información sobre operativas y estrategias de seguridad cuyo conocimiento público podría perjudicar la prevención de la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas en las infraestructuras ferroviarias a cargo de ADIF (o ADIF Alta Velocidad) y, como consecuencia, riesgos a terceros. En concreto, se solicita información sobre las medidas de seguridad relativas a *sistemas de vigilancia y sistemas de detección de intrusiones o frecuencia de patrullaje* (petición núm. 5), así como información sobre las medidas de seguridad que, a raíz del incidente del 5 de mayo de 2025, fueron implementadas (petición núm. 6) o planificadas (petición núm. 12).

Desde la perspectiva apuntada no puede desconocerse que este Consejo ya se ha pronunciado en relación con cuestiones similares, entre ellas en la temprana resolución R/10/2015, de 6 de mayo, pero también en la resolución R/408/2020 y en las más recientes, R CTBG 133/2023, de 6 de marzo y R CTBG 137/2023, de 7 de marzo, en las que se pone de relieve la existencia, en efecto, de un criterio consolidado de este Consejo que entiende que *«proporcionar información sobre concretos dispositivos de seguridad causa un daño real y efectivo prevaleciendo la protección del bien jurídico de la seguridad pública sobre el derecho de acceso a la información pública. En cambio, no se aprecia ese daño a la seguridad pública cuando lo solicitado son datos globales o cuestiones económicas (por ejemplo, el coste de los efectivos de seguridad o de su mantenimiento)»*.

17. La aplicación del criterio reseñado a las peticiones núm. 5, 6 y 12 conduce a la misma conclusión mantenida por ADIF, por cuanto, a diferencia de otros documentos de carácter más genérico, los protocolos específicos relativos a medidas de seguridad como las indicadas en la solicitud contienen elementos de carácter operativo y procedimientos de trabajo necesarios para garantizar la seguridad ciudadana que, para cumplir con su función, deben mantenerse en la reserva salvo que las circunstancias concurrentes justifiquen lo contrario.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en particular que la aplicación de los límites debe ser justificada y proporcionada a su objeto y a su finalidad de la protección, se considera que ha quedado justificada de manera razonable la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG, sin que, por otra parte, el reclamante haya



identificado un interés superior en el acceso que prevalezca sobre la protección del bien jurídico de la seguridad pública. En consecuencia, la presente reclamación debe ser desestimada en lo referente a las peticiones núm. 5, 6 y 12.

Asimismo, al respecto de las «*actas de las reuniones de crisis mantenidas por el Ministerio de Transportes, ADIF y Renfe durante el incidente*» (petición núm. 8) y de las «*[c]omunicaciones oficiales entre ADIF, Renfe, el Ministerio de Transportes y el Ministerio del Interior durante la gestión de esta crisis*» (petición núm. 11) se aprecia parcialmente la concurrencia del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG, con la consiguiente desestimación de la reclamación, sobre el contenido de las *actas y comunicaciones* que se refiera a medidas de seguridad en el sentido expuesto, es decir, en cuanto constituya información concreta de carácter operativo, sin que el límite alcance a información global o cuestiones económicas.

Finalmente, este Consejo considera que ADIF no ha justificado que la información solicitada en las peticiones núm. 3 y 9 pueda estar relacionada con la seguridad pública, dado que no se están solicitando datos sobre las medidas de seguridad aplicadas, sino únicamente datos económicos y estadísticas (por fecha, lugar, tipo de infraestructura, impacto, causa e indicación sobre la identificación o no de responsables) sobre incidentes calificados como sabotaje/posible sabotaje desde 2015. Tampoco se estima que pueda perjudicar la seguridad pública el conocimiento de las estadísticas sobre robos de cobre desde 2015 (petición núm. 4), ya que se solicitan datos sobre fecha y lugar, tipo de vía y valoración económica. Ello sin perjuicio de que la información sobre el lugar del incidente pueda darse de forma que evite la identificación de potenciales puntos sensibles, facilitándose con referencia al término municipal, la provincia o, como indica el solicitante en la petición núm. 4, a la Comunidad Autónoma.

18. Por lo demás, considera este Consejo que no se ha justificado con especial proyección sobre las concretas circunstancias del caso la concurrencia de la necesidad de una tarea previa de reelaboración respecto de la información solicitada en los puntos 3, 4 y 9, pues resulta evidente que la mera alusión a la concurrencia del artículo 18.1.c) LAITBG, huérfana de toda fundamentación, no constituye la *motivación clara y suficiente expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión que exige la jurisprudencia antes citada como presupuesto para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada. Así, ADIF se limita a afirmar que «*la solicitud exige la elaboración de información ex novo, con un nivel de desagregación y especificidad que excede con creces la mera recopilación o sistematización de datos existentes*» y que ello implicaría «*la dedicación intensiva de*



personal técnico y administrativo, distrayéndolo de sus funciones ordinarias y comprometiendo la operatividad habitual de los servicios».

De tal aseveración no se desprende, sin embargo, que toda la información solicitada se encuentre dispersa, diseminada en diferentes órganos, archivado en formatos diversos, etc., que requiera de su previa ordenación y sistematización con carácter previo a su divulgación, por lo que nada obsta a que se entreguen al solicitante las estadísticos de incidentes calificados como sabotaje y sobre robos de cobre con el *nivel de desagregación y especificidad* con el que consten para el organismo requerido (peticiones núm. 3 y 4), y que se entregue la información sobre valoración de daño que, por otro lado, ADIF manifiesta haber remitido al Juzgado a cargo de las diligencias de investigación (petición núm. 9).

19. Por último, resta analizar la alegación de ADIF respecto del carácter de información auxiliar o de apoyo de la información solicitada en las peticiones núm. 8 y 11 (*actas y comunicaciones* sobre el incidente y la gestión de la crisis), partiendo de lo expuesto acerca de que la información que contengan referida a los hechos delictivos y la investigación de sus circunstancias y autoría ha de quedar excluida del acceso mientras continúe la investigación judicial (artículo 14.1.e) LTAIBG) y de que la información que contengan referida a aspectos operativos de la seguridad y protección de infraestructuras críticas queda excluida del acceso por el posible perjuicio que su conocimiento podría implicar para la seguridad ciudadana (artículo 14.1.d) LTAIBG).

ADIF expone que tanto las actas como las comunicaciones solicitadas son *internas* y expresan «*valoraciones preliminares, borradores no finalistas o documentos preparatorios de la actividad administrativa*» y que «*contienen valoraciones iniciales, estimaciones preliminares y documentos en fase de elaboración que no forman parte de trámites administrativos finalistas*».

Este Consejo ha precisado ya, en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG es la *condición* de información auxiliar o de apoyo y no la *denominación* que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto («*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.



Partiendo de este enfoque *sustantivo*, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

«(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...). Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».

Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, este Consejo entiende que la información solicitada en las peticiones 8 y 11 no tiene «*carácter auxiliar o de apoyo*» a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

Se estima que carecen de dicho carácter en la medida en que, tanto en el caso de las *actas de las reuniones de crisis mantenidas por el Ministerio de Transportes, ADIF y Renfe* (petición núm. 8) como en el caso de las *comunicaciones oficiales entre ADIF, Renfe, el Ministerio de Transportes y el Ministerio del Interior* se trata de informaciones vinculadas a los procesos de toma de decisión relacionados con la gestión y solución del incidente. Se trata de actuaciones administrativas de gran relevancia en un contexto particularmente complicado en el que distintos organismos públicos contribuyeron decisivamente a paliar los efectos del incidente y a agilizar su solución. La documentación administrativa elaborada en este contexto, con independencia de la denominación que se le haya otorgado, reviste un indudable



interés público para conocer cómo han actuado las instituciones implicadas, y esta relevancia se ha visto incrementada, si cabe, al haber sido las actuaciones cuya documentación se solicita objeto de un amplio debate público.

20. Para finalizar, es necesario recordar, como señala el reclamante, que cuando los límites legales no afectan a toda la información solicitada, el artículo 16 LTAIBG impone la obligación general de conceder el acceso a la parte no afectada, informando al solicitante que se ha omitido una parte de la información (*«En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.»*). Tras la entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, los mandatos contenidos en este artículo han de interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en su artículo 6, según el cual, *«[s]i se aplicase una limitación a una parte de la información contenida en un documento público, la autoridad pública debería comunicar, no obstante, el resto de la información contenida en dicho documento. Toda omisión debería especificarse claramente.»*. A su vez, estas previsiones del Convenio han de aplicarse teniendo en cuenta lo precisado en su Memoria Explicativa en la que se puntualiza que *«deberá indicarse claramente dónde y cuánta información se ha suprimido»* y que *«siempre que sea posible, también deberá indicarse en la decisión la limitación que justifica cada supresión»*

Del contenido de estos artículos se derivan las siguientes prescripciones que deberán ser observadas por los sujetos obligados a la hora de resolver las solicitudes de acceso a la información: a) no cabe denegar el acceso a la totalidad de la información solicitada cuando los límites legales afecten sólo a una parte (salvo cuando resulte una información distorsionada o carente de sentido); b) el órgano competente ha de informar al solicitante que se ha omitido una parte de la información; c) se ha de indicar claramente cuál es la información suprimida y el límite que justifica cada supresión.

21. Por consiguiente, conforme con lo expuesto, procede estimar parcialmente la reclamación e instar al Ministerio reclamado a que entregue al solicitante la información solicitada, excluyendo la correspondiente a las peticiones núm. 1, 2, 5, 6, y 12, y excluyendo aquella parte de las *actas y comunicaciones* solicitadas en las peticiones núm. 8 y 11 que, o bien incorporen información referida a medidas y



aspectos operativos de la seguridad de las infraestructuras ferroviarias, o bien se refieran a los hechos delictivos causantes del incidente y a la investigación de sus circunstancias y autoría, sin perjuicio, en este último caso, de que se formule una nueva solicitud una vez finalice la investigación judicial.

La entrega de la información de las peticiones núm. 3, 4 y 9, deberá realizarse teniendo en cuenta lo expuesto acerca de la posible entrega parcial del desglose concreto que se solicita, tanto por no constar parte de los mismos en las estadísticas de que disponga el Ministerio sin necesidad de reelaboración, como por la mayor o menor precisión con la que convenga indicar el lugar en el que se hayan producido los incidentes y sustracciones de forma que evite la identificación de potenciales puntos sensibles.

Asimismo, se recuerda que queda excluida del ámbito de esta resolución cualquier información sobre protección de infraestructuras críticas contenida en aquellos planes que, según prevé la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, hayan sido clasificados de acuerdo con la normativa de secretos oficiales, información sobre cuyo acceso este Consejo carece de competencia para pronunciarse, conforme queda expuesto en los Fundamentos Jurídicos núm. 8, 9 y 10 de la misma.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta frente a la resolución de ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en los términos expuestos en el Fundamento Jurídico núm. 21, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *«En relación con el incidente ocurrido el 4-5 de mayo de 2025 en la línea de AV Madrid-Sevilla, caracterizado como posible acto de sabotaje según declaraciones oficiales:*

3. Registro histórico completo de todos los incidentes catalogados como sabotaje o posible sabotaje en la red ferroviaria española en los últimos 10 años (2015-2025), especificando:



- Fecha y lugar del incidente
- Tipo de infraestructura afectada
- Método empleado
- Impacto causado
- Resolución del caso (si se identificaron responsables)

4. Estadísticas detalladas sobre robos de cobre en la red ferroviaria española entre 2015 y 2025, con desglose por:

- Año y mes
- Comunidad Autónoma
- Tipo de línea afectada (convencional, alta velocidad)
- Valor material de lo sustraído
- Coste económico de los daños causados
- Impacto en el servicio

8. Copias de las actas de las reuniones de crisis mantenidas por el Ministerio de Transportes, ADIF y Renfe durante el incidente de mayo de 2025.

9. Evaluación del impacto económico causado por el incidente, incluyendo:

- Coste de las reparaciones
- Compensaciones a usuarios afectados
- Repercusión en la imagen de Renfe y el transporte ferroviario

11. Comunicaciones oficiales entre ADIF, Renfe, el Ministerio de Transportes y el Ministerio del Interior durante la gestión de esta crisis».

TERCERO: INSTAR a ADIF/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 [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: 2025-1525 Fecha: 19/12/2025

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>