



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2147/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: transporte, ferrocarril, Obligaciones de Servicio Público (OSP), clausura de tramo, informe técnico, art. 14.1.e), f) y h) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de julio de 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 gobierno¹](#) (en adelante, LTAIBG), la siguiente información sobre «*el expediente administrativo que tuvo por objeto la clausura de la línea de ferrocarril convencional Madrid Cuenca Valencia, en el tramo Tarancón Utiel*»:

«3: Informe elaborado por la consultora INECO, elaborado en noviembre de 2020, cuyo objeto fue Estudio de la línea convencional Aranjuez Cuenca Utiel, con el objeto de justificar que la explotación del tramo Tarancón Utiel carece de rentabilidad desde el punto de vista económico y social.

(...)

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



Se solicita el acceso a estos documentos con la finalidad de redactar un ensayo realizando un análisis crítico de los motivos técnicos alegados por la Administración para proceder a la clausura de dicha línea férrea, existiendo, por tanto, un interés legítimo no solo amparado en el ámbito de la transparencia, sino también en el ámbito académico, divulgativo y de la libre expresión y difusión de información veraz, con arreglo al art. 20.1.d de la Constitución Española. Asimismo, se considera que esta petición es legal, razonable, y no supone un gravamen excesivo para la Administración.

En la Sentencia del Tribunal Supremo 6091 2024 (ECLI:ES:TS:2024:6091), de 09 12 2024, Sala de lo Contencioso Administrativo (Nº recurso 340 2023), se hace referencia (...).

A mayor abundamiento, se sabe también por la citada sentencia que el informe 3 no solamente está también ya redactado y no supondría ninguna gravosidad adicional para la Administración, sino que fue facilitado a las partes del proceso remitiéndoles un oficio que incluía un enlace para descargar el Estudio de la línea convencional Aranjuez-Cuenca-Utiel».

2. Mediante resolución de 23 de septiembre de 2025 se concedió parcialmente el acceso a la información en el sentido siguiente:

«Se ha duplicado el expediente a Renfe Viajeros S.M.E. S.A., que responderá de los puntos 1 y 2 de la petición de información que serán contestados en el expediente 00001-00107356.

(...)

En primer lugar, debe puntualizarse que la decisión administrativa que determina la clausura del tramo ferroviario objeto de la cuestión se fundamenta en el Acuerdo del Ministerio de Fomento de 15 de diciembre de 2017, por el que se establecen los criterios generales para la declaración de las Obligaciones de Servicio Público (OSP), documento que se adjunta como ANEXO I.

En este sentido, el informe solicitado contiene un análisis técnico y económico exhaustivo de toda la línea ferroviaria Aranjuez-Cuenca-Utiel, que incluye, entre otros elementos, la comparación entre modos de transporte, la evaluación de la oferta y demanda ferroviaria, estimaciones futuras de demanda de viajeros, análisis de costes de inversión y mantenimiento, cánones, rentabilidad por servicio, ingresos por uso de infraestructura, flujo de caja del administrador ferroviario y el análisis particular del cumplimiento de no consolidación con las cuentas públicas.



La información solicitada se encuentra íntimamente vinculada con la decisión administrativa de clausura del tramo ferroviario comprendido entre Tarancón y Utiel, pero su contenido excede dicho ámbito, al versar sobre el conjunto de la línea, lo que impide su desagregación técnica y funcional. En este sentido, el informe objeto de solicitud posee un alto valor estratégico, económico y comercial para la planificación y gestión del sistema ferroviario nacional, pues contiene elementos cuya divulgación comprometería la posición de la entidad en futuras actuaciones que afecten directamente a la toma de decisiones en materia de contratación pública, asignación presupuestaria y procesos de liberalización de servicios ferroviarios sujetos a Obligaciones de Servicio Público, conforme al marco regulatorio establecido en el Reglamento (CE) 1370/2007.

En virtud de lo anterior, y conforme a lo dispuesto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, el derecho de acceso a la información pública puede ser limitado cuando su divulgación suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la Administración. Tal como ha interpretado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 1/2019, esta limitación exige una valoración razonada y proporcionada del riesgo cierto y concreto de afectación a dichos intereses, lo cual concurre en el presente caso, dado que la publicación del informe podría:

- Revelar información sensible sobre costes operativos, márgenes de rentabilidad y criterios de eficiencia, que podría ser utilizada por operadores privados para obtener ventajas competitivas indebidas en procesos de contratación pública.*
- Afectar la estrategia financiera del administrador de infraestructuras ferroviarias, al divulgar datos relativos al flujo de caja y criterios de consolidación contable que forman parte de su planificación presupuestaria y fiscal.*
- Debilitar la capacidad de la Administración para justificar futuras decisiones de inversión o desinversión, al exponer públicamente los modelos de análisis económicos utilizados, que podrían ser objeto de manipulación o interpretación interesada.*
- Comprometer la posición negociadora de la Administración en posibles futuras licitaciones de los servicios ferroviarios denominados Obligaciones de Servicio Público (OSP en adelante), especialmente en el contexto de los Reglamentos (CE) 1370/2007 y 2338/2016.*

Por lo anterior, se concluye que en aplicación del test de daño previsto en el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, la divulgación íntegra del informe técnico solicitado podría



ocasionar un perjuicio cierto, concreto y evaluable para los intereses económicos y comerciales de la Administración. Aun cuando la información objeto de la solicitud data del ejercicio 2020, pues la antigüedad del documento no neutraliza automáticamente el riesgo de afectación, dado que el contenido del informe conserva plena relevancia estratégica en el marco de la planificación, gestión, procesos de licitación pública y toma de decisiones sobre infraestructuras ferroviarias.

(...)

Estas conclusiones han sido íntegramente incorporadas y transcritas en la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 6091/2024, de fecha 9 de diciembre, concretamente en las páginas 17 a 19 (...).

En consecuencia, el acceso a las conclusiones recogidas en la resolución judicial mencionada satisface el interés informativo alegado, al proporcionar una fuente oficial, suficiente y jurídicamente válida para la elaboración del estudio propuesto. Por ello, y conforme al artículo 12 de la Ley 19/2013, no resulta imprescindible el acceso al documento original elaborado por INECO en su integridad, máxime cuando el contenido esencial requerido, esto es, los motivos que sustentan la decisión administrativa se encuentran disponibles públicamente a través de dicha sentencia».

3. Mediante escrito registrado el 4 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](#) en la que pone de manifiesto que está disconforme con la respuesta recibida en el sentido siguiente:

«1. Falta de concreción y realidad en el perjuicio alegado (art. 14.2 LTAIBG; Criterio 1/2019 CTBG).

Los perjuicios invocados (págs. 4-5 resolución ADIF) son hipotéticos ("podría ser utilizada", "podría afectar"), no "ciertos, concretos y evaluables", como exige el CTBG (Resolución R/109/2019 vs. RENFE, revocada por genéricos en datos económicos). Un informe de 2020 sobre línea clausurada y sin servicio desde el año 2022 (confirmándose el cierre en STS 09/12/2024) no genera "ventajas indebidas" reales a privados en licitaciones actuales (Reglamentos UE citados), ni afecta flujo de caja o negociaciones OSP vigentes, puesto que simplemente ya no es posible

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



que ningún competidor obtenga ventajas indebidas ni ADIF sufra perjuicio alguno en una línea ferroviaria que ya no está operativa. La argumentación de ADIF, en este sentido, cae por su propio peso. La antigüedad y la desaparición del objeto controvertido (cierre de la línea) neutraliza el riesgo estratégico, como en casos análogos (Resolución R/0368/2023 CTBG vs. RENFE).

2. Remisión improcedente a la STS, sin satisfacción del objeto solicitado (art. 22 LTAIBG).

La transcripción de conclusiones en págs. 17-19 de la STS no sustituye el informe íntegro, que incluye análisis exhaustivo de motivos técnicos (comparación modos transporte, demanda futura, costes inversión, págs. 3-4 resolución ADIF), esencial para mi análisis crítico.

(...)

3. Incumplimiento de la obligación de acceso parcial o disociación (art. 16 LTAIBG).

ADIF alega "imposible desagregación técnica y funcional" (pág. 4), sin justificarlo ni explorar otras opciones. Los "motivos técnicos del tramo Tarancón-Utiel" (objeto principal, solicitud pág. 1) se disocian fácilmente de cálculos económicos/comerciales, sin distorsionar el conjunto.

(...)

4. Ponderación errónea: prevalencia del interés público superior (art. 14.2 LTAIBG; Criterio 3/2015 CTBG).

El interés general en fiscalizar decisiones administrativas con impacto territorial (puesto que el cierre afecta a una región comprendida en la denominada "España vaciada") prevalece sobre perjuicios hipotéticos.

(...)

Además, podrían tomarse en consideración algunos argumentos extrajurídicos complementarios, a saber:

I) La denegación fomenta opacidad en un sector controvertido (recursos al TC febrero 2025 por falta diálogo), erosionando confianza ciudadana (objeto LTAIBG, art. 1).

II) Precedentes CTBG en ferrocarril revoca denegaciones vagas (R/0969/2023: justificación transporte parcial), reforzando necesidad de máxima publicidad en



informes técnicos para decisiones públicas (INECO, entidad pública, art. 13 LTAIBG).

III) No es comprensible ni razonable una denegación con base en intereses económicos relativos a licitaciones, cuando en todo momento se está tratando de una línea férrea clausurada, en proceso físico de desmantelamiento y que, por tanto, no va a poder recibir licitación alguna, ni ningún operador podrá desarrollar tráfico de viajeros ni operaciones lucrativas sobre dicha línea.

(...)

Se solicita el acceso parcial a dicho informe, facilitando el informe íntegro previa disociación de informaciones económicas, comerciales u otras con base legal (art. 14.1.h LTAIBG), maximizando la divulgación y facilitándose la mayor cantidad de información posible (art. 16)».

4. Con fecha 6 de octubre 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 29 de octubre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«En concreto, la línea 310 Aranjuez–Valencia Font de Sant Lluís, que incluye el tramo Aranjuez–Cuenca–Utiel, forma parte de la Red Convencional de ancho ibérico y tiene una longitud aproximada de 356 kilómetros. Es en esta línea donde se ha suspendido el servicio de viajeros en el tramo Aranjuez–Utiel, siendo sus características técnicas necesarias para comprender por qué el informe puede comprometer los intereses económicos y comerciales de la entidad.

En el conjunto de la Red Ferroviaria de Interés General existen aproximadamente 5.536 kilómetros de vías no electrificadas que presentan características técnicas equiparables a las de la línea 310, lo que las hace susceptibles de ser sometidas al marco regulatorio establecido en el Reglamento (CE) nº 1370/2007. A modo ilustrativo, pueden citarse líneas, no electrificadas de vía única, incluidas como Obligación de Servicio Público en el Anexo II del contrato vigente entre la Administración General del Estado y Renfe (2018–2027): Almería–Linares–Jaén, Zaragoza–Jaca–Canfranc y Utiel–Valencia, entre otras. Se traen a colación los ejemplos mencionados en tanto reflejan un cambio sustancial en el escenario ferroviario nacional, caracterizado por la progresiva apertura a la competencia, también en el ámbito de las Obligaciones de Servicio Público. Esta evolución normativa y operativa permite anticipar que, en el futuro, los operadores podrán



concurrir a procedimientos de licitación para la explotación de líneas como las referidas, conforme al marco regulatorio establecido en el Reglamento (CE) nº 1370/2007, modificado por el Reglamento 2016/2338, lo que configura un entorno de competencia por el mercado.

Por esta razón, tanto la antigüedad del documento (año 2020) como el hecho de que la línea se cerrase en 2022 no neutralizan el riesgo de afectación, ya que su contenido conserva plena relevancia estratégica en los procesos de planificación, gestión, licitación pública y toma de decisiones sobre otras infraestructuras ferroviarias que tienen análogas condiciones.

(...)

Esta consideración adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que, conforme a la Memoria Explicativa que interpreta el Convenio del Consejo de Europa "Convention on Access to Official Documents", el elemento determinante para identificar la existencia de intereses económicos y comerciales protegibles, artículo 14.1.h) Ley 19/2013, es precisamente el riesgo de que la divulgación de la información perjudique la posición del sujeto en contextos de negociación y licitación.

(...)

A mayor abundamiento, la información contenida en el informe solicitado, centrada en el análisis y caracterización de la demanda ferroviaria y en el estudio de la oferta de los distintos servicios de transporte, constituye un recurso informativo de relevancia estratégica para empresas dedicadas al transporte de viajeros, ya que su divulgación implicaría que terceros, que no han contribuido ni a la financiación ni al desarrollo metodológico del documento, se beneficiasen de dichos datos, pues las condiciones sociodemográficas del entorno se han mantenido relativamente constantes desde el año 2020.

(...)

SEGUNDO. Que la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no establece una limitación expresa respecto a la incorporación de motivos en las alegaciones formuladas por el órgano reclamado durante el procedimiento ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). En consecuencia, y conforme al principio de legalidad, resulta admisible que el órgano pueda complementar su fundamentación jurídica en sede de alegaciones, siempre que los nuevos argumentos estén vinculados al objeto de la reclamación y no alteren la pretensión inicial, esto es, la inadmisión de la solicitud de acceso, esta



posibilidad encuentra respaldo en el artículo 76 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común.

(...)

Que, en virtud de lo expuesto, se deja constancia de la existencia de un recurso actualmente pendiente de resolución ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), interpuesto por los Ayuntamientos de Huete, Carboneras de Guadazaón, Villora y Camporrobles, en el que se denuncia la vulneración de diversos preceptos del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La activación de dicho procedimiento jurisdiccional internacional, aunque externo al ordenamiento jurídico interno, incide directamente en la posición del Estado español como parte demandada, generando efectos jurídicos en el plano procesal.

A mayor abundamiento, en el plano nacional se están sustanciando actualmente dos procedimientos diferentes, pendientes de sentencia:

o Recurso de Casación 668/2023. Tribunal Supremo.

o Recurso de Casación 571/2023. Tribunal Supremo.

La interposición de estos recursos ante el TEDH y el TS, configuran un supuesto que habilita la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14.1, letras e) y f) de la Ley 19/2013».

5. El 30 de octubre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 2 de noviembre de 2025 en el que señala:

«a) Antigüedad y obsolescencia del informe: El documento data de noviembre de 2020 y la clausura se ejecutó en 2022. Desde entonces, han variado sustancialmente los datos invocados: inflación acumulada (>20% según INE), impacto post-pandemia en la demanda rural, y fondos europeos Next Generation EU para revitalización ferroviaria (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con >10.000 M€ en ferrocarril convencional hasta 2026). Los "cánones confidenciales" y proyecciones de rentabilidad han quedado desactualizados, neutralizando cualquier "riesgo actual" (CI 1/2019 exige perjuicio "directo e inminente", no prospectivo).

b) Ausencia de competencia real en las líneas citadas:

ADIF exagera el "entorno de competencia por el mercado". Los competidores privados (ej. OUIGO, Iryo, ALSA) priorizan líneas de alta velocidad y corredores



rentables entre grandes ciudades (Madrid-Barcelona, AVE Levante), con volúmenes superiores a 10 M pasajeros/año. Las líneas rurales no electrificadas mencionadas (Zaragoza-Canfranc: <50.000 usuarios/año; Almería-Jaén: similar) operan en monopolio de Renfe como OSP, sin interés comercial de operadores privados (ver Informe Anual CNMC 2024 sobre liberalización ferroviaria: <5% de OSP rural licitadas). Beneficiar a "terceros" con datos de 2020 no altera equilibrios competitivos inexistentes, ya que no hay licitaciones inminentes para estos tramos (BOE sin convocatorias a fecha 02/11/2025). Esto desvirtúa la normativa, aplicable a entidades privadas con secretos industriales, no a ADIF como gestor público de infraestructura (doctrina CTBG: CI 1/2019 en sentido restrictivo para entidades públicas).

c) Financiación pública y prevalencia del interés general: El informe fue sufragado con fondos públicos (punto 1 de solicitud), por lo que su reserva indefinida vulnera el principio de publicidad activa (art. 8 LTAIBG). La Sentencia 98/2017 citada avala restricciones solo en información "técnica y comercial sensible" de actuaciones privadas; aquí, se trata de decisión administrativa con impacto territorial (despoblación en Cuenca: -15% población 2012-2022, INE), primando el escrutinio ciudadano (art. 105.b Ley 39/2015 y art. 20.1.d CE).

En suma, el perjuicio es hipotético y no acreditado objetivamente, justificando el acceso pleno (art. 14.2 LTAIBG).

(...)

a) Improcedencia material de los límites e) y f):

El límite del art. 14.1.e) protege "investigaciones esenciales del proceso" en fases activas de instrucción o prueba (ej. diligencias penales o administrativas sancionadoras). Aquí, no existe ninguna "investigación" en curso: el informe INECO es un estudio técnico de 2020, previo a la clausura definitiva de 2022, y no forma parte de ninguna fase probatoria activa en los procedimientos citados.

La doctrina del CTBG (Resolución 123/2021) exige que la información solicitada sea "elemento nuclear de la investigación"; el informe es histórico y analítico, no prueba instrumental (CI 4/2018 CTBG: límites e) inaplicables a documentos previos a litigios).

El límite del art. 14.1.f) se aplica solo cuando la divulgación "comprometa la integridad del proceso judicial" (ej. revelación de pruebas reservadas o perjuicio a la igualdad de armas). En este caso:



Los procedimientos ante el TEDH y TS cuestionan la legalidad de la clausura (posible vulneración de arts. 6, 8 y 13 CEDH por falta de proporcionalidad y acceso a servicios públicos esenciales), pero no dependen del informe INECO como prueba clave. Dicho informe fue base administrativa para la decisión de 2022, ya conocida públicamente en sus conclusiones a través de resoluciones judiciales previas (ej. sentencias de instancia que ADIF menciona indirectamente). Su divulgación íntegra no altera el "equilibrio procesal" ni revela "secretos" procesales (STS TS 15/03/2023, Rec. 1234/2021: límite f) solo para información "ex novo" en litigio).

A fecha 02/11/2025, los recursos de casación 668/2023 y 571/2023 (interpuestos en 2023) están en fase de admisión o escrito de oposición, sin actividad probatoria relevante (consultable en CENDOJ)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, 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

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>



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 consistente en el informe elaborado por INECO en 2020 sobre la línea de ferrocarril *convencional Aranjuez Cuenca Utiel*, justificativo de que el tramo Tarancón-Utiel *carece de rentabilidad*.

ADIF resuelve concediendo parcialmente el acceso a la información, indicando las páginas concretas (17 a 19) de la sentencia del Tribunal Supremo (STS) núm. 6091/2024, de 9 de diciembre (ECLI:ES:TS:2024:6091) en las que se encuentran reproducidas las conclusiones del informe solicitado, considerando que se trata de un contenido suficiente y adecuado a los fines declarados por el solicitante (realización de un *ensayo* y análisis crítico). Respecto al resto de contenido del informe, alega la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG – referente a los intereses económicos y comerciales–, añadiendo en el curso de este procedimiento la concurrencia de los límites previstos en las letras e) –relativo a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios– y f) – sobre la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva – del mismo artículo.

4. Sentado lo anterior, corresponde examinar si resultan de aplicación los límites contemplados en las letras e) y f) del artículo 14.1 LTAIBG alegados por el organismo requerido.

Como ya ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones, la aplicación de los límites previstos en el artículo 14.1 LTAIBG debe partir necesariamente de que el derecho de acceso a la información pública se trata de un derecho de rango constitucional que está reconocido y regulado en términos muy amplios en la propia Constitución y en la legislación de desarrollo, lo que obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como 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*», tal como ha subrayado repetidamente el Tribunal Supremo (STS de 16 de octubre de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:3530 y varias



posteriores), 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, entre otras).

En esta línea, el Tribunal Supremo ha añadido que el artículo 14.2 de la LTAIBG *«no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate»* [STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574, FJ. 4º)].

5. Desde esta perspectiva, y en primer lugar, la motivación de la concurrencia del artículo 14.1.f) LTAIBG, no puede obviar el consolidado criterio de este Consejo de Transparencia según el cual vincular la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva a la mera existencia de un procedimiento judicial, sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede generar tal perjuicio, no resulta suficiente para motivar la denegación del acceso con arreglo a las previsiones de la LTAIBG.

En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial, considerándolo de aplicación básicamente sólo a los documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así debe recordarse que la previsión del artículo 14.1.f) LTAIBG coincide con la del artículo 3.1.i) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia. En la memoria explicativa del Convenio se señala que *«este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que*



garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite».

De lo anterior se desprende, pues, la necesidad de atender a la concreta naturaleza de la información o documentación reclamada. En esta línea se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391), que sienta jurisprudencia sobre la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG en relación con la cuestión de si una Entidad u Organismo de carácter público [en el caso enjuiciado, la Autoridad Portuaria de A Coruña] está obligado a facilitar los escritos y documentos presentados ante el Tribunal de Cuentas, tanto en el ámbito del ejercicio de sus funciones de fiscalización económico-financiera del sector público, como en el ámbito del ejercicio de sus funciones de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

La premisa de partida de la jurisprudencia que se establece en la citada sentencia es la procedencia de deslindar (i) aquella documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo) a cuyo acceso tiene derecho el solicitante, de (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)—.

En esta línea, el Tribunal Supremo fija 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 (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), 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».

6. Ciertamente, en este caso, el informe cuyo acceso se pretende se elaboró en el marco de un procedimiento administrativo cuya decisión se plasmó en el *Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023, por el que se acuerda la clausura del tramo ferroviario entre Tarancón y Utiel de la línea ferroviaria 03-310 Aranjuez – Valencia Fuente de San Luis* («BOE» núm. 52, de 2 de marzo de 2023»), y, por tanto, no se trata de información de carácter procesal *strictu sensu*, preparada para aportarse a un procedimiento judicial.

ADIF menciona la existencia de tres procedimientos judiciales abiertos (uno en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y dos en el Tribunal Supremo) relacionados con la línea indicada, existencia que el reclamante no ha discutido en el trámite de audiencia. Sin embargo, más allá de mencionar los procedimientos abiertos no se realiza por ADIF, ni en la resolución ni en las alegaciones, la ponderación que atienda a las circunstancias concurrentes que exige la jurisprudencia reseñada a fin de determinar si en el acceso a esa información, elaborada por la entidad requerida, pero que carece de carácter procesal, el principio de transparencia constituye un interés público superior.

Tomando en consideración estas circunstancias, este Consejo considera que no se ha justificado de manera suficientemente razonada que la revelación anticipada del contenido del informe causaría un perjuicio relevante a la posición de la Administración en un procedimiento judicial en curso ni que permitiría conocer aspectos sustanciales de su estrategia procesal y de defensa. Por lo tanto, en este caso, en la ponderación entre el derecho a acceder al contenido de los informes y la protección del derecho de la Administración a la tutela judicial efectiva amparado por el límite del artículo 14.1.f) LTAIBG prevalece, en este caso, el primero, teniendo en cuenta además que las conclusiones de dicho informe son ya de público conocimiento por haber sido incorporadas a la citada STS. Precisamente, si las conclusiones de informe son públicas a través de la citada STS, no se comprende de qué modo puede afectar el conocimiento del resto del informe a la posición de la Administración.

7. Por lo que atañe al límite del artículo 14.1.e) LTAIBG baste señalar en este momento que su finalidad es la debida protección que debe aplicarse a los procedimientos de carácter penal, administrativo o disciplinario principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la investigación y, en su caso, la correspondiente



sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada no se vea perturbada por la divulgación de información. Se trata, en definitiva, de asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

Dicha previsión coincide, en lo que ahora importa, con la del artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, que prevé como límite al acceso «*la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales*», y en la Memoria Explicativa del Convenio se indica que puede limitarse el acceso con fundamento en esta cláusula cuando se trate 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 delinquentes de la acción de la justicia. Al igual que sucede con el artículo 3.1.c) del Convenio, el bien jurídico protegido por el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario. Siendo esta su finalidad, incluir en el ámbito del límite del artículo 14.1.e) LTAIBG, con carácter general, todo tipo de documentos administrativos relacionados, directa o indirectamente, con un proceso judicial comportaría una interpretación extensiva del mismo y, por tanto, contraria al criterio de interpretación estricta de las limitaciones del derecho de acceso establecido por este Consejo y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Sentado lo anterior, en los casos en los que se haya iniciado un proceso judicial, el límite del artículo 14.1.e) LTAIBG está estrechamente relacionado con la institución del secreto sumarial cuyo alcance, como ha precisado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/1985, de 31 de enero, es limitado y ha de interpretarse en sentido compatible con la libertad de información: *«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 LECrim). 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».

8. En este caso la entidad reclamada invoca el límite en las alegaciones a este procedimiento y de modo ciertamente genérico, sin que se haya acreditado que conceder el acceso al informe solicitado 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* respecto de ningún procedimiento de carácter penal, administrativo o disciplinario, lo que determina que no resulte aplicable el límite del artículo 14.1.e) LTAIBG.
9. Por lo que concierne a la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG —que permite restringir el acceso a la información cuando ello suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales del sujeto obligado o terceras empresas— que alega ADIF como fundamento de la denegación del acceso, debe reiterarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a estos intereses ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que *«por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”».*

En esta línea, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a *«un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»*—.



A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, el criterio interpretativo establece que siempre *«deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar»*.

10. En este caso, ADIF expone en su resolución que el informe *excede del ámbito del tramo cerrado entre Tarancón y Utiel objeto de la solicitud, ya que se refiere a toda la línea ferroviaria Aranjuez-Cuenca-Utiel, «lo que impide su desagregación técnica y funcional»*. Sin embargo, no se justifica de qué modo opera dicho impedimento, ni, por tanto, puede considerarse que se haya justificado la imposibilidad de una concesión parcial, con la que, por otra parte, el reclamante se muestra de acuerdo tanto en la reclamación como en el trámite de audiencia. Este Consejo considera, con el reclamante, que, *«[l]os "motivos técnicos del tramo Tarancón-Utiel" (objeto principal, solicitud pág. 1) se disocian fácilmente de cálculos económicos/comerciales, sin distorsionar el conjunto»*, máxime cuando, como igualmente informa ADIF en sus alegaciones, además de la clausura del tramo Tarancón-Utiel *«se ha suspendido el servicio de viajeros en el tramo Aranjuez-Utiel»*. A ello no obsta lo expuesto en las alegaciones de ADIF acerca de que existen *«aproximadamente 5.536 kilómetros de vías no electrificadas que presentan características técnicas equiparables a las de la línea 310 (...) incluidas como Obligación de Servicio Público»*, para las que *«el contenido del informe conserva plena relevancia estratégica»* relacionada con futuros *«procedimientos de licitación para la explotación de líneas como las referidas, conforme al marco regulatorio establecido en el Reglamento (CE) n° 1370/2007, modificado por el Reglamento 2016/2338, lo que configura un entorno de competencia por el mercado»*. Sin embargo, de la citada STS 6091/2024, de 9 de diciembre (ECLI:ES:TS:2024:6091) se desprende que no se dan tales *condiciones análogas* dado que el contenido del informe se refiere a una línea *«fuera de los criterios para ser considerada una Obligación de Servicio Público»*, razón por la cual no puede atenderse el expuesto argumento de ADIF acerca de la utilidad del informe para terceros interesados en futuras licitaciones públicas de actuales Obligaciones de Servicio Público, y, por tanto, no habiendo quedado justificado que la divulgación de la información perjudique la posición de ADIF en el indicado contexto de negociación y licitación.



ADIF alude también a que el informe incluye *información sensible* como: (i) «costes operativos, márgenes de rentabilidad y criterios de eficiencia», susceptible de derivar en «ventajas competitivas indebidas en procesos de contratación pública»; (ii) «datos relativos al flujo de caja y criterios de consolidación contable», relacionados con su estrategia financiera; (iii) «modelos de análisis económicos utilizados» que podrían ser manipulados y «debilitar la capacidad de la Administración para justificar futuras decisiones de inversión o desinversión». Menciona, asimismo, que la publicación del informe *podría comprometer la posición negociadora de la Administración en posibles futuras licitaciones de los servicios ferroviarios denominados Obligaciones de Servicio Público (OSP en adelante), especialmente en el contexto de los Reglamentos (CE) 1370/2007 y 2338/2016*», todo ello expresando los eventuales perjuicios en términos hipotéticos o de posibilidad («*la divulgación íntegra del informe técnico solicitado podría ocasionar un perjuicio cierto, concreto y evaluable*»), es decir, sin ponerse en evidencia, ni en la resolución ni en las alegaciones, ningún perjuicio *indubitado y concreto o daño sustancial, real y manifiesto* directamente relacionado con la divulgación de la información.

A ello se suma que cualquier análisis económico o comercial incluido en el informe ha de entenderse temporalmente superado al estar elaborado en 2020, sin que pueda apreciarse la vigencia estratégica alegada por ADIF. En efecto, siguiendo la sentencia citada, el informe «*destaca el significativo déficit financiero de la línea alcanzado en 2019 y analiza la inversión necesaria para garantizar condiciones mínimas de fiabilidad, disponibilidad y seguridad*». El tiempo transcurrido evidencia que la situación actual ha de considerarse sustancialmente diferente a la analizada en el informe, y por ello, que su contenido no es susceptible de causar un perjuicio concreto, real y efectivo a los intereses económicos y comerciales de ADIF. Como expone el reclamante, «*han variado sustancialmente los datos invocados*», y, principalmente, «*la desaparición del objeto controvertido (cierre de la línea) neutraliza el riesgo estratégico*».

Finalmente, ADIF añade que las conclusiones del informe «*han sido íntegramente incorporadas y transcritas en la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 6091/2024, de fecha 9 de diciembre, concretamente en las páginas 17 a 19*» y que dicha transcripción «*satisface el interés informativo alegado, al proporcionar una fuente oficial, suficiente y jurídicamente válida para la elaboración del estudio propuesto*». Al respecto, ha de recordarse que el hecho de que el reclamante solicite la información para realizar «*un análisis crítico de los motivos técnicos alegados por la Administración para proceder a la clausura de dicha línea férrea*» no puede constituir una circunstancia que restrinja el acceso —pues el derecho se reconoce a todas las



personas sin importar su condición y sin necesidad de motivar o explicitar las razones que subyacen a la petición de acceso, tal como se desprende de los artículos 12 y 17 LTAIBG—, sino que, en su caso, habría de tomarse en consideración como factor a favor del mismo en la medida en que evidencia la conexión del derecho de acceso a la información pública con el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información [artículo 20.1.d) CE]. A ello se añade que el reclamante manifestaba su conocimiento de la citada sentencia en su solicitud, y reitera en su reclamación que el informe íntegro resulta «esencial para mi análisis crítico», manifestando además el interés público, que debe considerarse, de «fiscalizar decisiones administrativas con impacto territorial (puesto que el cierre afecta a una región comprendida en la denominada "España vaciada")».

A juicio de este Consejo, la ponderación realizada comporta como resultado una restricción inadecuada del derecho de acceso a la información pública. Debe recordarse, nuevamente, que el artículo 14.2 LTAIBG exige que los límites se apliquen de manera justificada y proporcionada al objeto y a la finalidad de protección que se pretende, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y «especialmente a la concurrencia de un interés público privado superior que justifique el acceso». Previsiones que han de ponerse en relación con la posibilidad de conceder un acceso parcial tal como prevé el artículo 16 LTAIBG para aquellos casos en los que la protección del interés o derecho que protege el límite invocado no afecta a la totalidad de la información; posibilidad que ha sido descartada por ADIF sin aportar justificación suficiente al respecto, acordando una denegación total que no se compadece con el fundamento y la extensión del derecho de acceso a la información pública.

11. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR 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 el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:



«3: Informe elaborado por la consultora INECO, elaborado en noviembre de 2020, cuyo objeto fue Estudio de la línea convencional Aranjuez Cuenca Utiel, con el objeto de justificar que la explotación del tramo Tarancón Utiel carece de rentabilidad desde el punto de vista económico y social».

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](#).

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

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>