

Con fecha 4 de abril de 2025 tuvo entrada, en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, una solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), que se registró con el número **00001-00103289**. En fecha 7 de abril de 2025 la solicitud se recibió en ADIF Alta Velocidad (ADIF AV), iniciándose el plazo para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

Se reproduce a continuación el contenido literal de la solicitud presentada por Dña.

“En relación a la declaración prestada por el Presidente de TRAGSA en el Senado, poniendo de manifiesta circunstancias de la contratación por TRAGSATEC para prestar servicio a ADIF, SOLICITO:

- 1.- *Copia de las comunicaciones remitidas a TRAGSA o TRAGSATEC, solicitando la contratación de [REDACTED], responsable que solicitó su contratación y motivos de tal solicitud y copia de las comunicaciones de ADIF solicitando a TRAGSATEC que no la presionaran por no ir a trabajar.*
- 2.- *Copia de los reportes laborales correspondientes a la trabajadora [REDACTED] remitidos a TRAGSATEC justificativos de las labores realizadas.”*

En observancia de la Ley 19/2013, se resuelve,

Inadmitir el requerimiento de información, en su totalidad, de acuerdo con el artículo 13 del citado cuerpo legal, que desarrolla el concepto de información pública:

*“Se entiende por información pública 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.”*

Del artículo se desprenden dos conclusiones, que la información ha de estar en poder de esta entidad y que debe haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones, ambas condiciones han de cumplirse simultáneamente.

Por tanto, el derecho de acceso se circunscribe exclusivamente a la información que obre en poder de los sujetos obligados y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, cabe indicar que no resulta procedente atribuir la condición de información pública, en los términos establecidos en la Ley 19/2013, a eventuales comunicaciones electrónicas de carácter individual. La mera referencia a una posible comunicación, sin que dicho documento obre en poder de la entidad ni se integre en un procedimiento administrativo o guarde relación directa con el ejercicio de funciones públicas, impide su calificación como información pública conforme al artículo 13 de la citada norma.

En este marco, debe precisarse que el contenido comunicado por medios electrónicos, en tanto que medio de comunicación meramente instrumental y no necesariamente vinculado a una actuación administrativa formalizada, no puede ser considerado *per se* como información pública en los términos exigidos por la normativa de transparencia. Ello es así cuando su contenido no refleja una actuación administrativa formal ni integra un expediente ni acto administrativo, y, por tanto, no forma parte de la información elaborada o adquirida en el ejercicio de funciones públicas de manera estructurada o institucionalizada. Además, de acuerdo con el artículo 18 de la

Constitución Española y el 4.2.e) del Estatuto de los Trabajadores, se debería atender a los derechos del trabajador a la intimidad, al secreto de las comunicaciones y a la confidencialidad de los datos de carácter personal en el entorno digital.

A modo de conclusión se afirma que, en caso de existir, al no revestir naturaleza documental en el sentido jurídico-administrativo exigido por la ley, ni constituir un soporte de información estructurada generada en el ejercicio de potestades públicas, no procede su calificación como información pública accesible al amparo del régimen previsto en la Ley 19/2013, reiterándose formalmente que se desconoce si la misma existe y que, además, no hay obligación legal de generarla, de forma que, en su ausencia no hay objeto sobre el que proyectar el derecho.

En el hipotético supuesto de que existieran las comunicaciones a las que hace referencia la solicitud, la argumentación previamente expuesta resultaría igualmente aplicable a efectos de justificar su inadmisión en virtud del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Dicho precepto permite denegar el acceso cuando la solicitud se refiera a información de carácter auxiliar o de apoyo, como pueden ser las comunicaciones internas que no forman parte de un procedimiento administrativo formalizado ni producen efectos jurídicos frente a terceros. En consecuencia, aun admitiendo su eventual existencia, el documento solicitado carecería de los atributos necesarios para ser considerado información pública susceptible de acceso conforme al régimen de transparencia, por encuadrarse en el ámbito de las comunicaciones internas excluidas por el legislador.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en su CI/006/2015, entiende que una solicitud de información podrá ser declarada inadmitida a trámite bajo el paraguas del artículo anterior cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un-órgano o entidad.
- Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
- Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
- Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
- Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

A mayor abundamiento, el propio CTBG apunta que *“el desglose que incluye el apartado 18.1.b), (...) no es una definición nominal sino un ejemplo de documentos que, con un determinado formato, puede contener información que cumpla los condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo.”*

Todos los documentos que se intercambian dentro de la entidad entre diferentes unidades no tienen carácter definitivo. Es decir, no constituyen decisiones firmes ni actos administrativos con efectos externos, sino que forman parte del flujo interno de la entidad.

Con carácter subsidiario, debe señalarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso a la información pública puede ser objeto de limitación cuando su divulgación pueda ocasionar un perjuicio a *“la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”*. Esta cláusula de excepción opera como salvaguarda del interés público en el correcto desarrollo de actuaciones dirigidas a la detección y depuración

de responsabilidades, evitando que el acceso anticipado o no controlado a determinada información comprometa la eficacia de dichas actuaciones o interfiera en su curso.

La previsión del artículo 14.1.e) LTAIBG 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”*.

Actualmente, el asunto se encuentra judicializado, es decir, la información solicitada se refiere a un procedimiento judicial actualmente en curso, por lo que su divulgación podría comprometer el correcto funcionamiento de la administración de justicia, afectando negativamente a los principios de imparcialidad, independencia judicial y a la igualdad entre las partes. Asimismo, podría interferir en el desarrollo del proceso, influir en la percepción pública sobre el mismo o incluso condicionar la actuación de los órganos jurisdiccionales o de las partes implicadas.

La protección del derecho a la tutela judicial efectiva, recogido en el artículo 24 de la Constitución Española, incluye no solo el respeto a las garantías procesales de las partes, sino también la necesidad de preservar la integridad del procedimiento judicial frente a injerencias externas que puedan afectarlo.

En consecuencia, el acceso a la información solicitada, en el estadio procesal en que actualmente se encuentra el procedimiento judicial, podría entrañar un riesgo cierto y relevante para la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial, así como para el adecuado desarrollo de la investigación penal en curso. Esta circunstancia justifica, conforme a lo previsto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, la aplicación del límite al derecho de acceso, en tanto que concurren razones objetivas que permiten apreciar un perjuicio potencial para la integridad y eficacia de la función jurisdiccional.

Asimismo, además del litigio que está teniendo lugar en sede judicial, existe una investigación interna abierta en el Grupo Tragsa acerca de la relación contractual objeto de la solicitud, afirmación secundada por el presidente del Grupo Tragsa en su declaración de principios de abril en el Senado.

En este momento, debemos hacer hincapié en la información exigida en el punto 2 de la solicitud, y es que la competencia concerniente a la selección, contratación y ejecución del contrato corresponde, dentro del ámbito de la autonomía jurídica y del derecho privado, exclusivamente a la empresa Tragsatec y al Grupo Tragsa. Por lo que todas las aclaraciones necesarias, relativas a la copia de los reportes laborales correspondientes a la persona citada en la solicitud, habrán de ser requeridas a las entidades anteriores.

Por lo ya expuesto y en virtud del artículo 19.1 Ley 19/2013, ADIF AV procederá a remitir el expediente a las ya mentadas.

A la vista de lo argumentado, y en aplicación de lo dispuesto en los artículos 13 y 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, procede declarar la inadmisión de la solicitud formulada, al referirse a información que no reúne los requisitos para ser considerada información pública en los términos establecidos por la norma con rango de ley, así como por tratarse de comunicaciones internas carentes de efectos jurídicos frente a terceros.

En este sentido, con carácter subsidiario, y conforme al artículo 14.1.e) de la citada Ley, se concluye que no procede el acceso a la información interesada en tanto que su eventual divulgación podría ocasionar un perjuicio a la tutela judicial efectiva y al derecho a un proceso justo, principios ambos amparados constitucionalmente y que constituyen límites legítimos al derecho de acceso.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente Resolución.

El Presidente de la E.P.E. ADIF AV

Firmado electrónicamente por:   
29.04.2025 17:10:44 CEST

*DOCUMENTO ANONIMIZADO  
EL DOCUMENTO ORIGINAL HA SIDO  
EFECTIVAMENTE FIRMADO*