

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **00001-00112386**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 26 de diciembre de 2025 tuvo entrada, en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (en adelante MITMS), 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).

Segundo. - En fecha 29 de diciembre de 2025 la solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras ferroviarias (ADIF), iniciándose el plazo para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

Tercero. - En la solicitud, formulada por D. [REDACTED], se solicita lo siguiente:

"Acceso a la siguiente documentación citada en el Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas N.º 1.659 aprobado el 18 de diciembre de 2025 sobre gestión del PRTR:

1. DENUNCIAS INTERNAS (Apartado II.4.7)

Denuncia de 17 de julio de 2022 en Canal Ético INECO (anonimizada)

Denuncia de 15 de septiembre de 2022 en Canal Ético ADIF (anonimizada)

Informe INECO de 5 de julio 2022

Dictamen Comisión Cumplimiento INECO de 12 de julio de 2022

2. INVESTIGACIONES INTERNAS

Informe ADIF de 12 de diciembre 2022 sobre los expedientes denunciados

Informe ADIF de 3 de marzo 2023 sobre denuncia en su canal ético

Informe del Área afectada justificando puntuaciones e instrucciones a INECO

Informe Director Auditoría Interna de 13 de junio de 2024 a Secretaría General Transportes

3. INSTRUCCIONES POR ESCRITO (pág. 95)

Instrucciones por escrito para cambiar puntuaciones sin alusión a criterio técnico

Correos, mensajes o documentos con órdenes de modificación de valoraciones técnicas

Identificación de remitentes, destinatarios y fechas

4. INFORMES PERICIALES EXTERNOS

Informes periciales encargados a INECO sobre los 3 expedientes denunciados

Pliego de encargo a INECO para estos informes periciales

Importe abonado y contrato

5. EXPEDIENTES ADJUDICADOS

Listado de contratos adjudicados a la empresa Obras Públicas y Regadíos (OPR) (2013-2024) con:

Nº expediente, objeto, fecha, importe

Participación en UTE (%)

Financiación (MRR FEDER u otros)

6. ENCARGOS A INECO

Relación de encargos ADIF y ADIF-AV a INECO (2018-actualidad)

Pliegos técnicos de encargos que afectaban a expedientes denunciados

Instrucción INECO de 12 de junio de 2022 prohibiendo participación en valoraciones no encargadas

7. EXPEDIENTES CONCRETOS

Documentación completa de valoración técnica de:

Expediente 3.19 20830.0321 (65,5M€): Borradores iniciales INECO y versión final ADIF

Otros dos expedientes mencionados en denuncias

Actas mesa contratación

Justificación de cambios de puntuación

8. COMUNICACIONES CON FISCALÍA

Documentación remitida a Fiscalía Anticorrupción el 26 de mayo de 2025 (según pág. 102)

Acuse de recibo

9. RECOMENDACIÓN INTERNA (pág. 96)

Recomendación Jefa Área Cumplimiento Normativo de 16 de enero de 2023 solicitando formalizar el proceso de valoración técnica"

Cuarto. – Se dará traslado del expediente a la entidad Ingeniería y Economía del Transporte, S.M.E. para que responda de las cuestiones que son de su competencia (puntos 1.1; 1.3; 1.4; 3; 4).

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero. - La presente resolución se dicta en el marco de la Ley 19/2013, cuyo ámbito subjetivo de aplicación se establece en su Capítulo I.

Segundo. - La Ley 19/2013, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"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"*. Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que existe, por cuanto está en posesión del Organismo que la recibe, bien porque éste la ha elaborado, o bien porque obra en su poder por haberla obtenido en el desarrollo de sus funciones, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

RESPUESTA

Que, conforme a la numeración propuesta, esta entidad únicamente podrá pronunciarse respecto de las consultas que van dirigidas a ella, esto es, apartados 1.2; 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 5; 6; 7; 8 y 9:

En primer término, debe subrayarse que el derecho de acceso a la información se configura como un derecho de prestación. Según la doctrina del Tribunal Constitucional, y en particular la Sentencia 104/2018, de 4 de octubre, este derecho se encuentra regulado en el artículo 105.b) de la Constitución Española. Dicho precepto establece que se garantiza *"el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas"*.

Este derecho se encuentra regulado en la Ley 19/2013, que establece el marco jurídico del acceso a la información pública y determina como límites al ejercicio de dicho derecho, entre otros, los previstos en los apartados e) y f) del artículo 14:

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

Esta interpretación encuentra respaldo en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, ratificado por España mediante el Instrumento publicado en el BOE núm. 253, de 23 de octubre de 2023, cuyo artículo 3.1.c) establece como límite legítimo al acceso la protección de *"la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales"*.

Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y los criterios reiterados del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno han establecido que el acceso a información vinculada a procedimientos judiciales en curso debe ser restringido cuando su divulgación pueda afectar al desarrollo del proceso, a la imparcialidad judicial o a la percepción pública del mismo. En este sentido y en relación con los procedimientos judiciales, la normativa europea y la Ley 19/2013 establecen como límite al derecho de acceso la protección frente al perjuicio que puede ocasionar la divulgación de documentos vinculados a un litigio abierto, ya que su difusión puede afectar negativamente a la defensa de los intereses propios y de terceros. Existe en este sentido una presunción de perjuicio y afectación de todos aquellos documentos relacionados con un juicio cuando existe un litigio en curso.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, la divulgación de documentación vinculada a un procedimiento judicial penal en curso (siguiéndose ante la Audiencia Nacional - Juzgado Central de Instrucción nº2- con ramificaciones en el Tribunal Supremo) incluyendo investigaciones, expedientes, informes técnicos, comunicaciones internas u otros documentos de carácter preparatorio, puede generar una afectación significativa al desarrollo normal del proceso judicial. En concreto, la solicitud de acceso a los informes elaborados por esta entidad en relación con una denuncia recibida a través del canal ético (puntos 2.1 y 2.2) e informes objeto de investigación (2.3 y 2.4) deben ser objeto de una ponderación específica a la luz de los límites previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en la medida en que concurren circunstancias que justifican la restricción del acceso por afectar tanto al correcto desarrollo de actuaciones de investigación en vía penal como a la igualdad de las partes y a la tutela judicial efectiva en un procedimiento judicial abierto. En primer lugar, resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG, relativo a la protección de la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. Tal y como ha señalado de forma reiterada el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, este límite no opera de manera automática sobre cualquier información que guarde relación con un procedimiento judicial, sino que exige una justificación expresa y concreta del perjuicio que la divulgación pudiera causar sobre dicho derecho fundamental, en particular sobre el principio de igualdad de armas procesales.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391) resulta plenamente aplicable al supuesto que aquí se examina, en la medida en que fija como criterio interpretativo la necesidad de identificar y excluir del ámbito del acceso público aquella documentación cuya divulgación, en el contexto de actuaciones propiamente jurisdiccionales aún pendientes de resolución, pueda comportar un riesgo cierto y actual de perturbación del equilibrio y la integridad del procedimiento judicial, de afectación al principio de igualdad de armas entre las partes o de obstaculización del ejercicio imparcial de la función jurisdiccional, determinando, en consecuencia, su sujeción preferente a las normas procesales específicamente aplicables.

En el presente caso, los informes solicitados han sido elaborados en el marco de las actuaciones internas de análisis, comprobación y verificación derivadas de una denuncia formulada a través del sistema interno de información de esta entidad, y mantienen una vinculación directa, inmediata y sustancial con los hechos que constituyen el objeto de un procedimiento judicial actualmente en tramitación, sin que haya recaído aún resolución firme. En este contexto, la información solicitada constituye material probatorio susceptible de ser introducido en el proceso penal a través de los cauces legalmente previstos, y su suministro extraprocesal generaría una disponibilidad anticipada de hechos, valoraciones y datos relevantes que no han sido sometidos al control del órgano judicial. Así, la eventual divulgación de dichos informes¹ por la vía del derecho de acceso a la información pública no se limitaría a una mera puesta a disposición de documentación administrativa, sino que podría implicar la anticipación de valoraciones, apreciaciones técnicas, líneas de análisis o elementos de convicción relevantes, que no han sido sometidos al principio de contradicción ni al control propio del proceso jurisdiccional, con el consiguiente riesgo de generar un desequilibrio procesal efectivo y un perjuicio real a la igualdad de las partes y a la tutela judicial efectiva.

Desde esta perspectiva, el contenido de los informes controvertidos presenta una conexión funcional, sustantiva y plenamente actual con los hechos objeto de enjuiciamiento, de modo que la divulgación a terceros² del análisis, valoraciones y hallazgos internos incluidos en dichos informes comprometería la eficacia de la investigación, al permitir anticipar criterios técnicos y líneas de verificación aún no concluidas produciendo un efecto materialmente equivalente al de introducir en el debate público o procesal elementos relevantes del litigio con carácter previo a su valoración judicial, alterando

¹ Uno derivado de una denuncia en el canal ético y otro relacionado con expedientes denunciados.

² Al margen de las reglas procesales.

indebidamente el equilibrio entre las partes. Procede, por tanto, limitar el acceso a esa documentación en tanto subsistan las investigaciones mencionadas y persista el riesgo cierto de menoscabo.

Esta conclusión se sustenta en una interpretación finalista del límite previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, en virtud de la cual no se protege exclusivamente el denominado “documento procesal” en sentido estricto, sino la integridad del proceso judicial en su conjunto, entendida como presupuesto indispensable para garantizar un enjuiciamiento imparcial y respetuoso con los derechos fundamentales de las partes. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los informes solicitados se elaboran en el seno del sistema interno de información, cuya eficacia y funcionalidad descansan de manera esencial en la confidencialidad de las actuaciones desarrolladas, de las fuentes de información utilizadas, de los análisis efectuados y de las conclusiones preliminares alcanzadas. La divulgación indiscriminada de este tipo de informes podría generar un efecto disuasorio sobre la utilización futura del canal, comprometer la confianza legítima tanto de las personas informantes como de aquellas potencialmente afectadas por las denuncias, y, en último término, vaciar de contenido la función preventiva, correctora y de salvaguarda de la integridad institucional que constituye la razón de ser de dichos sistemas, todo lo cual refuerza la procedencia de limitar el acceso solicitado en el caso concreto.

Por tanto, queda acreditado que dicha difusión entraña el riesgo de perturbar la imparcialidad de las actuaciones jurisdiccionales, condicionar la percepción pública del caso en detrimento del principio de presunción de inocencia, e incluso influir indebidamente en la actuación de los órganos judiciales competentes. No obstante, el test del daño, previsto en el artículo 14 de la Ley 19/2013, exige también una ponderación con el interés público en la divulgación de la información, que constituye el segundo eje del análisis. En este sentido, se concluye que el interés público no justifica la revelación de información que compromete la imparcialidad y eficacia del proceso penal, no prevaleciendo, en este caso particular, la fiscalización ciudadana sobre el perjuicio potencial que su divulgación puede causar al procedimiento judicial en curso. Además, la eventual publicación de dicha información puede generar un juicio paralelo y afectar a la reputación de personas en base a actuaciones presuntas, lo que sería contrario a los principios de proporcionalidad y mínima intervención que rigen la aplicación de los límites al derecho de acceso.

Adicionalmente, concurre el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, relativo a la protección del correcto desarrollo de los procedimientos de investigación y sanción. Tal y como ha precisado el CTBG en resoluciones como la R CTBG 448/2023, de 6 de junio, y la R CTBG 454/2023, de 9 de junio, el bien jurídico protegido por este límite es asegurar que la sanción de ilícitos cuya comisión quede acreditada, ya sean de carácter penal, administrativo o disciplinario, puedan desarrollarse con normalidad, sin interferencias derivadas de la divulgación prematura de información. En este sentido, el informe solicitado forma parte de las actuaciones internas de investigación vinculadas a la denuncia recibida por el canal ético y, en tanto que tales, se incardinan en una fase de análisis e instrucción cuya finalidad es precisamente esclarecer los hechos denunciados y, en su caso, depurar responsabilidades. La divulgación de esta información en un momento en el que los hechos están siendo examinados por un órgano judicial podría comprometer el buen fin del procedimiento condicionando indebidamente el desarrollo del mismo. En consecuencia, y tras la correspondiente ponderación de intereses, debe concluirse que, en el caso concreto, no concurre un interés público superior que justifique el acceso a los informes solicitados, resultando procedente limitar el derecho de acceso con fundamento en los artículos 14.1.e) y 14.1.f) de la Ley 19/2013.

Por tanto, y conforme al principio de proporcionalidad, se considera que la denegación del acceso a la información solicitada está justificada, pues la divulgación de la información podría comprometer la eficacia de las actuaciones judiciales en desarrollo, así como interferir en el principio de igualdad procesal entre las partes y en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española.

A mayor abundamiento, en relación con los Informes de la entidad de fechas 12 de diciembre 2022 y 3 de marzo 2023 se indica al solicitante que resulta acreditado que su contenido ha sido objeto de análisis, valoración y publicación indirecta a través del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas nº 1659, en el que se incorpora, en sus páginas 94 a 101, la información sustancial y relevante en relación con los resultados del análisis efectuado por el Tribunal de Cuentas sobre el informe de valoración técnica, así como con los resultados del examen realizado respecto de la relación de contratos adjudicados a la empresa presuntamente favorecida.

En consecuencia, debe entenderse que el derecho de acceso a la información pública queda satisfecho en la medida en que la información solicitada ha sido ya objeto de publicidad efectiva (en la medida de lo posible legalmente) a través de un informe oficial de fiscalización, elaborado por un órgano

constitucionalmente independiente y dotado de potestades propias de control. En este contexto, el acceso directo al informe íntegro e interno solicitado no aportaría un valor añadido relevante desde la perspectiva del interés público protegido por la Ley 19/2013, produciéndose una pérdida sobrevenida de dicho interés, al encontrarse los aspectos esenciales del contenido ya disponibles mediante una fuente pública, oficial y accesible. Todo ello resulta conforme con el artículo 22.3 de la Ley 19/2013, así como con la doctrina consolidada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que admite la denegación del acceso cuando la información solicitada se encuentra ya publicada o accesible por otros medios oficiales, sin perjuicio de facilitar al solicitante la correspondiente referencia o localización concreta de la información.

A mayor abundamiento, en relación con la denuncia presentada el 15 de septiembre (punto 1.2), la entidad sostiene que procede la inadmisión de la solicitud de acceso por resultar inaplicable la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, conforme a lo previsto en la Disposición Adicional Primera, apartado segundo, de dicha norma. Ello se debe a la existencia de una regulación específica contenida en el artículo 26 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción que establece el régimen aplicable al acceso a las denuncias formuladas a través de los canales internos de información. Dicho precepto dispone expresamente que, en ningún caso, se comunicará la identidad del informante ni se permitirá el acceso a la información objeto de la denuncia. Esta interpretación ha sido confirmada por la Resolución 311/2024 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 8 de mayo.

Con respecto del punto tercero, sobre cuya competencias puede haber dudas por no especificar el solicitante a quien lo pide, se comunica que no obran en poder de esta entidad las instrucciones por escrito a las que hace referencia el solicitante, pues el propio informe del tribunal de cuentas redacta sus conclusiones en los siguientes términos "(...) un empleado de ADIF supuestamente habría dado instrucciones a dos empleados de INECO (...)"; "(...) Por otra parte, en la documentación aportada por INECO a ADIF consta haberse impartido instrucciones por escrito, en las que se hace referencia exclusivamente a un cambio de puntuaciones sin alusión alguna a un criterio técnico. Por último, si la competencia, en definitiva, es de ADIF y sus responsables también analizaban las ofertas, no se comprende que el cambio en las puntuaciones lo tuvieran que realizar los técnicos de INECO (el denominado grupo de apoyo), que eran responsables tan solo de un primer borrador de carácter no vinculante, que no firmaban el informe de valoración

ni figuraba su intervención en ningún documento ni acta del expediente de contratación (...). De acuerdo con lo señalado en el informe del Tribunal de Cuentas al que alude el solicitante, resulta evidente que la entidad responsable de la elaboración de la documentación es INECO. En consecuencia, corresponde a dicha entidad su aportación, conforme a lo dispuesto en el artículo 19.4 de la Ley 19/2013.

En relación con los numerales 5, 6 y 7 de la petición, se comunica al solicitante el procedimiento para acceder a los expedientes adjudicados, los encargos a INECO y el expediente concreto por el que muestra interés. En primer lugar, para localizar expedientes adjudicados a una entidad determinada, la Plataforma de Contratación del Sector Público ofrece la funcionalidad de búsqueda por adjudicatario y por rango de fechas. Una vez realizada la consulta, la plataforma devolverá los resultados correspondientes y el solicitante deberá acceder individualmente a cada expediente para examinar el detalle requerido.

En el supuesto de que la búsqueda se refiera a un medio propio, el procedimiento consiste en acceder al perfil del contratante de la entidad correspondiente, seleccionar la pestaña "Encargos a medios propios" e introducir en el motor de búsqueda el nombre de la entidad sobre la que se solicita información en el apartado "medio propio personificado" y pinchar sobre el botón "buscar".

[Perfiles del contratante ADIF](#)

Por último, respecto al expediente concreto indicado en la petición, se adjunta el enlace en el que figura toda la información relativa al proyecto.

[Licitación](#)

En relación con las solicitudes de los numerales que no se encuentran correctamente identificadas, se informa al solicitante que el derecho de acceso no comprende la realización de búsquedas indiscriminadas o "a ciegas" de documentación, sino la puesta a disposición de los documentos que obran en poder del órgano y que han sido elaborados en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, la falta de concreción en el objeto solicitado imposibilita su localización y, por tanto, impide atender la petición en los términos requeridos.

A mayor abundamiento y en relación con el apartado 9, la *Recomendación del Área de Cumplimiento Normativo* constituye una recomendación de mejora interna en la que se comunica al área correspondiente que "se *formalice*" el proceso de valoración técnica en su Área y que las instrucciones que se faciliten para corregir y/o modificar valoraciones iniciales se realicen de manera motivada y argumentada conforme a los criterios técnicos establecidos en los pliegos y dejando constancia de ello por escrito." En este sentido, las comunicaciones internas deben entenderse como elementos integrantes del proceso deliberativo inherente a la adopción de decisiones administrativas, carentes por tanto de efectos jurídicos externos. En este caso, el documento exigido al que alude el solicitante no constituye un acto administrativo en sentido estricto, ni genera efectos vinculantes frente a terceros, por lo que su divulgación comprometería el adecuado funcionamiento de los procedimientos internos de la entidad, siendo exclusivamente un acto de administración interna, siendo además que el contenido de la misma queda recogido expresamente en la página 98 del Informe Nº 1659 TCU. Esta interpretación ha sido reiteradamente respaldada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que en su resolución CI/006/2015 establece que no procede admitir solicitudes que versen sobre:

- *Comunicaciones internas sin relevancia procedimental*, como es el caso de una recomendación interna.

Asimismo, el CTBG aclara que el listado del artículo 18.1.b) no es taxativo, sino ejemplificativo, y que la calificación como información auxiliar o de apoyo depende del contenido y función del documento, no de su denominación formal. Por tanto, la documentación intercambiada entre unidades internas, cuando no constituye acto administrativo ni refleja una posición institucional consolidada, no puede ser considerada información pública accesible.

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. (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno (...)", como ocurre en este caso particular.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Limitar el derecho de acceso a la información solicitada al amparo de la Ley de 19/2013 concurriendo la circunstancia contemplada en las letras e) y f) del artículo 14.1 y la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la misma disposición.

Artículo 19.1 de la Ley 19/2013:

"Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante." En aplicación del referido artículo se remite la solicitud de información pública a la entidad **Ingeniería y Economía del Transporte, S.M.E.** para que responda de las cuestiones que son de su competencia (puntos 1.1; 1.3; 1.4; 3; 4).

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.

Firmado electrónicamente por: 

El Presidente de las E.P.E. ADIF y ADIF AV

DOCUMENTO ANONIMIZADO
EL DOCUMENTO ORIGINAL HA SIDO
EFFECTIVAMENTE FIRMADO