

Con fecha 17 de enero 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 **00001-00100218**. En fecha 17 de enero de 2025 la solicitud se recibió en ADIF y ADIF Alta Velocidad (ADIF AV), iniciándose el plazo para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

Analizada la solicitud presentada por [REDACTED], en observancia de la Ley 19/2013, se resuelve:

Que se alegan los límites al derecho de acceso del artículo 14.1, concretamente los apartados d), e) y g) de la Ley 19/2013:

d) La seguridad pública

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

g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control

Con respecto del primero de ellos, el ámbito de la seguridad en las estaciones se considera que tiene una relevante incidencia en la seguridad pública, estando ligada esta invocación a motivos de interés público con la protección concreta de un interés racional y legítimo. Además, y de acuerdo con el apartado g), cabe resaltar que constituye una de las funciones principales de ADIF y ADIF AV, de acuerdo con el artículo 23.1.e) de la Ley del Sector Ferroviario, "*el control, vigilancia e inspección de la infraestructura ferroviaria que administre, de sus zonas de protección y de la circulación ferroviaria que sobre ella se produzca*".

La divulgación de información relativa a, a las políticas y estrategias de seguridad, los turnos, los horarios o las medidas específicas destinadas a la protección de los viajeros o de los vehículos, entre otros aspectos, podría poner en riesgo los objetivos de seguridad vinculados a infraestructuras críticas y servicios esenciales, cuya operatividad resulta imprescindible para garantizar el desarrollo normal de la vida ciudadana. De forma que, por razones justificadas y plenamente razonables de seguridad, no es posible conceder acceso a la información solicitada, pues su divulgación fuera del ámbito pertinente podría comprometer el objetivo principal del contrato "Servicios de vigilancia y seguridad ADIF y ADIF Alta Velocidad" que sigue vigente a día de hoy, esto es, prevenir actos que pudieran atentar contra la seguridad del sistema ferroviario.

Por los mismos motivos, y atendiendo al carácter particular de la consulta "*horas descubiertas por la mercantil*" no es viable proporcionar información relativa a horarios o turnos específicos en los que se implementan las medidas de seguridad, ya que su difusión frustraría los fines previstos, especialmente los referidos al artículo 14.1.d) y e) de seguridad pública y prevención de ilícitos penales.

Respecto de los límites que contiene el artículo 14 de la LTAIBG, debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo nº2 de 2015⁴, relativo a su aplicación, aprobado por el Consejo de Transparencia, en función de las potestades conferidas por su artículo 38.2 a). En este Criterio expresamente se señala, que:

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes, al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Así, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su resolución 736/2018 (R/0736/2018; 100-001982) remite, en su fundamento jurídico número 5, al expediente de reclamación R/0704/2018. Este expediente se trae a colación por su similitud con este caso particular, concluyendo el Consejo lo siguiente:

En efecto, teniendo en cuenta que las Instrucciones que emanan de la Secretaría de Estado de Seguridad, dirigidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se enmarcan en el ámbito de defensa, protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana, ha de concluirse que las mismas proporcionan criterios para los responsables de garantizar estos intereses generales cuya labor podría quedar perjudicada si se conociera con detalle los procedimientos de actuación.

Así, estas funciones en materia de seguridad y, correlativamente, la posibilidad de sanción subyacente o incluso el alcance de dicha sanción se verían perjudicadas al posibilitarse que cualquier persona pueda conocer los procedimientos, pautas de actuación y directrices que se siguen, o incluso podría resultar ineficaz si se permitiera o facilitase el libre acceso al contenido de la misma, vulnerando los derechos y libertades de los ciudadanos en lugar de protegerlos, es decir, produciéndose el efecto contrario.

Resulta aplicable en este contexto lo dispuesto en la Ley 8/2011, de 28 de abril, que establece medidas para la protección de las infraestructuras críticas. Es evidente que la seguridad privada, incluyendo aquella que opera en el ámbito objeto de análisis, desarrollada por ADIF y ADIF AV en las infraestructuras de transporte bajo su competencia, contribuye a un fin superior de seguridad pública.

A modo de ejemplo, la actuación de la seguridad privada en estaciones contribuye al objetivo de prevenir la repetición de acontecimientos de extrema gravedad, como los ataques terroristas perpetrados el 11 de marzo de 2004 en la red de cercanías de Madrid. En este sentido, la invocación que se hace del artículo 14.1.d) Ley 19/2013 queda justificada por lo dispuesto en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, que en su artículo 1.2 establece que los servicios de seguridad privada trabajan en pro de la seguridad pública y son complementarios de los que prestan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Esta afirmación se aprecia también en el artículo 4 de la misma ley, pues en su letra b) queda patente que uno de los fines de la seguridad privada es "*contribuir a garantizar la seguridad pública*", así como "*complementar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado (...) como un recurso externo a la seguridad pública*". De acuerdo con lo expuesto anteriormente se entiende, por tanto, realizado y probado el test del daño requerido por la jurisprudencia del Consejo.

En atención a lo manifestado, la divulgación de la documentación solicitada podría comprometer gravemente la seguridad de los viajeros y trabajadores, pues entre las funciones que tiene encomendada la empresa de seguridad privada encontramos, el control de salidas, llegadas, la vigilancia de las taquillas, vestíbulos y andenes, así como otras dependencias de las estaciones, el control de equipajes, la apertura, cierre y supervisión de accesos a las dependencias ferroviarias, la prevención de infracciones

y actos delictivos, así como la intervención en caso de flagrante delito, o la vigilancia de instalaciones críticas como centros de control del tráfico ferroviario, entre otras.

Como ya se ha mencionado anteriormente, conforme al artículo 14.1.d) y e) Ley 19/2013, facilitar dicha documentación podría menoscabar la eficacia de estas actuaciones y poner en riesgo la protección de infraestructuras críticas y servicios esenciales, lo que constituye un interés prioritario conforme a la normativa vigente en materia de seguridad pública y protección de infraestructuras críticas suponiendo un perjuicio para la prevención de ilícitos penales.

Recae sobre la presente solicitud de forma acumulativa el criterio de inadmisión del 18.1.b) Ley 19/2013. En este sentido el artículo mencionado expresa que se inadmitirán a trámite las siguientes solicitudes:

“b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.”

Las decisiones que tome el adjudicatario del servicio, con respecto de la concreta organización de medios y recursos, no se han adoptado en el ejercicio de funciones públicas.

A este respecto, el CTBG ha publicado un criterio interpretativo sobre este mecanismo jurídico. Los aspectos más relevantes contenidos en el CI/006/2015:

“...este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

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

...debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”

El propio CTBG concluye que (...) *podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias (...)*. La precisión *entre otras* permite interpretar que la lista anterior no se corresponde con un numerus clausus y que la información que no forma parte del proceso administrativo también tiene encuadre como causa de inadmisión del artículo 18.1.b), pues queda enmarcada dentro del ámbito propio de la organización empresarial, teniendo un carácter exclusivamente interno y una naturaleza puramente operativa, no siendo fruto de la información requerida de ninguna resolución que tenga efectos externos.

Teniendo en cuenta lo anterior y ya en estrictos términos de transparencia, resulta a nuestro juicio adecuado que si el legislador ha establecido una causa de inadmisión *ex art.18.1 b)* que está pensada para, precisamente, salvaguardar aquella parte de la gestión interna de las Administraciones Públicas, en sentido amplio, que no afecta a los ciudadanos, deba aplicarse sin mayor exigencia jurídica la referida causa de inadmisión.

Aplicados los anteriores razonamientos respecto de la solicitud presentada por [REDACTED], se entiende que concurren límites al derecho de acceso, concretamente los del artículo 14.d), e) y g) Ley 19/2013, y el motivo de inadmisión del artículo 18.1.b), así como de su apartado e) de la Ley 19/2013.

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 las E.P.E. ADIF y ADIF AV

Firmado electrónicamente por: [REDACTED]
25.02.2025 15:20:37 CET

DOCUMENTO ANONIMIZADO
EL DOCUMENTO ORIGINAL HA SIDO
EFECTIVAMENTE FIRMADO