

1º Con fecha 7 de julio de 2025 tuvieron entrada en la Unidad de Transparencia del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la 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, solicitud que quedó registrada con el número 001-0106305.

2º Con fecha 21 de julio de 2025 esta solicitud se recibió en la Dirección General de Carreteras, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto para su resolución en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre. No obstante, con fecha 30 de julio de 2025 se amplió en un mes el plazo para resolver en base al artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La solicitud recibida ha sido duplicada con el siguiente número de registro: 001-0106630 que se traslada a ADIF para que responda en el ámbito de su competencia.

3º De acuerdo con la letra e) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

4º De acuerdo con la letra f) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

5º De acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando sean 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.

6º De acuerdo con el artículo 13 de la Ley 19/2013, “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.”

7º Una vez analizada la solicitud, y en lo que corresponde de la misma a la Dirección General de Carreteras, considera que la misma incurre en el expositivo precedente por los siguientes motivos:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se acuerda la inadmisión de la solicitud de acceso a la información por no concurrir los requisitos que definen el concepto de información pública. Según dicho precepto, 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 esta ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

De esta definición se desprende que deben concurrir simultáneamente dos condiciones, en primer lugar, que la información esté en poder del sujeto obligado y, en segundo lugar, que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, no puede considerarse información pública, a efectos del derecho de acceso, aquella que no cumpla ambos requisitos.

En este sentido, no procede atribuir la condición de información pública, conforme a la Ley 19/2013, a eventuales advertencias, informes o comunicaciones internas que no consten formalmente en poder de la entidad, ni se integren en un procedimiento administrativo, ni guarden relación directa con el ejercicio estructurado de funciones públicas. La mera alusión a la existencia de tales documentos, sin acreditación de su incorporación a un procedimiento o actuación administrativa formalizada, impide su calificación como información pública.

A mayor abundamiento y en relación con las eventuales comunicaciones, advertencias o informes internos a los que alude el solicitante de forma genérica e hipotética, debe señalarse que concurriría en este caso particular la circunstancia del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, procediendo igualmente la inadmisión de la solicitud por referirse a información contenida en documentos cuya finalidad es meramente instrumental.

En virtud de dicho precepto, no se consideran información pública, a efectos del derecho de acceso, aquellos documentos que no reflejan una posición institucional consolidada ni constituyen manifestación formal de la voluntad administrativa, sino que contienen valoraciones técnicas o apreciaciones personales intercambiadas en el seno de la organización o entre entidades públicas. Por tanto, en ausencia de acreditación documental y atendiendo a la naturaleza interna de la información referida, la solicitud no puede ser atendida en los términos establecidos por la normativa vigente.

Del mismo modo, con carácter general, los informes, advertencias o 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, los documentos exigidos a los que alude hipotéticamente el solicitante no constituirían actos administrativos en sentido estricto, ni generarían efectos vinculantes frente a terceros, por lo que su divulgación comprometería tanto el principio de confidencialidad como el adecuado funcionamiento de los procedimientos internos de la entidad.

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:

- Opiniones o valoraciones personales que no reflejen la posición oficial de un órgano.
- Textos preliminares o borradores sin carácter definitivo.

- Información preparatoria de la actividad administrativa.
- Comunicaciones internas sin relevancia procedimental.
- Informes no preceptivos no incorporados a decisiones finales.

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 o con otros organismos públicos, cuando no constituye acto administrativo ni refleja una posición institucional consolidada, no puede ser considerada información pública accesible.

En consecuencia, y atendiendo tanto a la falta de acreditación documental como a la naturaleza auxiliar de la información referida, la solicitud no puede ser atendida en los términos establecidos por la normativa vigente en materia de transparencia.

Adicionalmente, y como se recoge en el tercer y cuarto párrafo de esta resolución, con carácter subsidiario, se comunica que, conforme al artículo 14.1, letras e) y f), del mismo cuerpo legal, el derecho de acceso puede ser limitado cuando su ejercicio pueda suponer un perjuicio para:

- La prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- 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.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, la divulgación de documentación vinculada a un procedimiento judicial penal en curso (incluyendo investigaciones, expedientes, informes técnicos, comunicaciones internas u otros documentos de carácter preparatorio) podría generar una afectación significativa al desarrollo normal del proceso judicial. En concreto, 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,

especialmente cuando este se encuentra en fase de instrucción, no prevaleciendo, en este caso particular, la fiscalización ciudadana sobre el perjuicio potencial que su divulgación puede causar al procedimiento judicial en curso.

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 y administrativas 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.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 13 y 18.1 b) y en las letras e) y f) del apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se deniega el acceso a la información pública cuya solicitud ha quedado identificada en el punto 1 de esta resolución.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de justicia de Madrid, 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 notificación de la presente Resolución. Ello sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime procedente.

EL DIRECTOR GENERAL DE CARRETERAS

Juan Pedro Fernández Palomino