

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **00001-00106630**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 18 de julio 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).

La solicitud de información pública ha sido formulada por D.  .

Segundo. - En dicha solicitud se indica lo siguiente:

"Copia de los informes, advertencias o comunicaciones internas realizadas por órganos de control o asesoría jurídica del Ministerio de Transportes, Adif o Renfe que hagan referencia a riesgos, anomalías o conflictos de interés en contratos relacionados con Soluciones de Gestión y Apoyo a Empresas o cualquier empresa vinculada al conocido como 'caso Koldo'."

Tercero. - En fecha 21 de julio 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.

Cuarto. - La solicitud de información pública se ha duplicado como expediente 00001-00106305 para su atención por la Dirección General de Carreteras al ser también competente.

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

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 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.

Además, la eventual publicación de dicha información puede generar un juicio paralelo o afectar a la reputación de personas aún no condenadas, lo que sería contrario a los principios de proporcionalidad y mínima intervención que rigen la aplicación de los límites al derecho de acceso.

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.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Inadmitir a trámite la solicitud de información pública concurriendo la causa de inadmisión contemplada en los artículos 13 y 18.1.b) de la Ley 19/2013. Adicional y subsidiariamente concurren los límites al derecho de acceso contemplados en el artículo 14.1. letras e) y f).

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: 

23.08.2025 19:14:43 CEST

DOCUMENTO ANONIMIZADO
EL DOCUMENTO ORIGINAL HA SIDO
EFECTIVAMENTE FIRMADO