



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 23/04/2024
Fecha: 23/04/2024
HASH: 03008883686616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00080754

N/REF: 2591/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

Información solicitada: Auditoría sobre contrato de renovación de flota de trenes.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de junio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«El 4 de febrero la ministra de Transportes anunció una auditoría para determinar lo sucedido con el contrato licitado y adjudicado por Renfe para renovar parte de la flota que presta Obligaciones de Servicio Público en la red de ancho métrico. El día 9 la propia ministra firmó la orden por la que se determina la realización de una auditoría por la dirección general de organización e inspección, en el marco de sus funciones de

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

inspección general, en relación con determinados expedientes. Quería conocer cuántos funcionarios se han dedicado a dicha auditoría, cuántos expedientes solicitaron para su revisión, cuántas entrevistas han mantenido en el marco de la misma, a qué empresas y organismos, si se han realizado algún tipo de prueba técnica o análisis contradictorio que haya requerido la suspensión de los plazos y copia de las conclusiones caso de haberlas o previsión de cuándo podrían estar».

2. EL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) dictó resolución de 26 de julio de 2023, con el siguiente contenido:

« (...) Una vez analizada la solicitud, se concede parcialmente la información en los siguientes términos:

Tras el análisis de 3.151 documentos (17,8 GB), obtenidos en base a 4 requerimientos masivos de documentación y otros 9 requerimientos a personas concretas a partir de cuestiones surgidas en el marco de entrevistas, y la realización de un total de 6 entrevistas, el informe de auditoría ha sido emitido con fecha 25 de julio de 2023.

El resto de información solicitada, en caso de ser facilitada, podría interferir a futuro en las labores propias de la inspección de servicios del Departamento, por lo que debe ser denegado el acceso a la misma en aplicación del artículo 14.1.g) de la LTAIPBG, que indica que se podrá limitar el acceso a una información cuando suponga un perjuicio para «Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control», en conexión con lo previsto en el artículo 14.1 del Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, de acuerdo con el cual «El personal de las inspecciones de servicios, así como el de colaboración o asesoramiento, estará obligado al sigilo profesional en relación con las actuaciones que realicen, que se extenderá a todos los datos, antecedentes, informes y a la información de cualquier tipo a que tenga acceso en el cumplimiento de sus funciones».

3. Mediante escrito registrado el 30 de agosto de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

«El 4 de febrero la ministra de Transportes anunció que encargaría una auditoría para depurar responsabilidades por el caso del contrato de unos 200 millones que Renfe adjudicó para fabricar unos trenes y que estuvo casi tres años bloqueado por una discusión sobre el tamaño de los mismos. La ministra ha ido repitiendo ante la prensa, el Senado y el Congreso, que había encargado esa auditoría como herramienta para dirimir responsabilidades.

Realizada la auditoría, el ministerio deniega facilitar copia de la misma o de sus conclusiones. Nos encontramos por tanto con un caso que ha sido de primer interés público, que ha motivado sucesivas comparecencias de la ministra en sede parlamentaria, decenas de preguntas por escrito de diputados y senadores, y al final el propio ministerio decide denegar el conocimiento de lo ocurrido. Es decir, tras anunciar públicamente que el caso necesitaba una auditoría para conocer las responsabilidades de los distintos implicados, ahora se deniega el conocimiento de los mismos. La denegación se atiene a unos límites normativos que no pueden prevalecer sobre los principios de la ley de transparencia.

La situación impide saber si hay responsabilidad imputable al adjudicatario, o cambios legales que sean aconsejables, o actuaciones negligentes que deban dar lugar a procedimientos disciplinarios. Nos encontramos además con que en este asunto Renfe y Adif anunciaron la destitución de dos cargos intermedios por la responsabilidad que se les suponía en esta aparente negligencia, y ahora no podemos saber si fue una medida proporcionada o no, cosa que aclararía la auditoría.

En suma, nos encontramos ante un asunto de interés público, una supuesta negligencia que dio lugar a explicaciones de la ministra y motivó una auditoría cuyo resultado resulta esencial para calibrar si la toma de decisiones fue adecuada antes y después de que estallara el caso a la luz pública».

4. Con fecha 31 de agosto de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 20 de septiembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

« (...) La solicitud presentada inicialmente no pedía copia del informe de auditoría elaborado, con lo que no se analizó el acceso a dicho informe en la Resolución del 26 de julio, es por ello que esta Dirección General considera que solicitar el acceso a ese

documento en vía de reclamación implicaría extender el alcance de la solicitud inicial pidiendo una información que no se había solicitado inicialmente.

(...) Se hace notar que la resolución facilitaba el acceso a casi la totalidad de la información solicitada, indicando los requerimientos de información (tanto peticiones masivas como peticiones de información a personas concretas), el número de entrevistas realizados y el volumen de documentos analizados.

No se ha facilitado el número de funcionarios encargados de la investigación ya el acceso a esa información puede dar a conocer la organización interna y los procedimientos de la Subdirección General de Inspección de los Servicios y Atención al Ciudadano, causando un potencial perjuicio para auditorías futuras.

Tampoco se ha facilitado la relación de personas a las que se ha entrevistado al considerar que el acceso a esta información puede causar un perjuicio para futuras inspecciones dado que, de hacerse público los nombres de los entrevistados, estos podrían ser reticentes a colaborar en el futuro.

(...) se informa de que a fecha de 19 de septiembre de 2023 se ha recibido orden de la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por la que se determina la continuación por la Dirección General de Organización e Inspección, en el marco de sus funciones como inspección general de los servicios del Departamento, de la auditoría objeto de esta solicitud.

Dado que la auditoría permanece abierta, debe considerarse que el informe sobre la misma está en curso de elaboración y se debería inadmitir a trámite cualquier solicitud que pida el acceso al mismo en base a lo estipulado en el artículo 18.1.a) de la LTAIPBG, que indica que se inadmitirá a trámite las solicitudes «Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general».

En relación con el informe de fecha 25 de julio de 2023, la reapertura de las actuaciones lo convierte en un texto preliminar y, en caso de ser solicitado, se deberá considerar dicho documento como información de carácter auxiliar y proceder a inadmitir la solicitud en base a lo indicado en el artículo 18.1.b) de la LTAIPBG. (...)

Se hace notar que el artículo 11.4 del Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales solo prevé la existencia de un único informe que recoja los resultados de las actuaciones».

5. El 14 de febrero de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido en fecha 15 de febrero, haya formulado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre una

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

auditoría relacionada con un contrato de renovación de la flota de trenes en la red de ancho métrico

El Ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda conceder el acceso parcial a la información, proporcionando el número de expedientes y documentos revisados, así como el número de entrevistas mantenidas (masivas e individuales) e indicando que el informe se emitió en 25 de julio de 2023. Por lo que concierne al resto de cuestiones suscitadas en la solicitud, deniega el acceso con invocación del límite del artículo 14.1.g) LTAIBG, por cuanto el acceso podría interferir a futuro en las labores propias de la inspección de servicios.

Posteriormente, con ocasión de la remisión del expediente a este Consejo, aporta informe en el que explica las razones que le han llevado a limitar el acceso al número de funcionarios y a las concretas empresas y organismo que fueron entrevistados y ponen en conocimiento de este Consejo que se ha recibido orden de reapertura de la auditoría, de fecha 19 de septiembre de 2023; por lo que, dado que la auditoría ha de finalizar con un informe único, entiende que concurre la causa de inadmisión del 18.1.a) LTAIBG, por encontrarse la información en curso de elaboración. Además, en relación con el acceso a la copia del informe de la auditoría, invoca el carácter revisor de la reclamación al entender que no formaba parte de la solicitud inicial, así como la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, es preciso acotar el objeto de la reclamación, en la medida en que, si bien el acceso parcial concedido por la Administración supuso la falta de entrega completa de información respecto de varios de los puntos de la solicitud de acceso, la reclamación presentada se centra en la ausencia de entrega de copia del informe de auditoría o de sus conclusiones. De ahí que este procedimiento se circunscriba a la verificación de si la denegación del acceso al informe de auditoría (o a sus conclusiones) resulta conforme a derecho.

Desde la perspectiva apuntada no puede desconocerse que la resolución inicial fundamentó la denegación del acceso en la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG —al entender que la divulgación de la información podría interferir a futuro en las labores propias de la inspección de servicios del departamento, pesando, sobre estas inspecciones, un deber de sigilo profesional—, pero en el trámite de alegaciones de este procedimiento, tal como se ha adelantado, se ha puesto en conocimiento de este Consejo una circunstancia sobrevenida: en particular, la orden de continuación y reapertura de la auditoría.

Al entender del órgano requerido, esta orden de reapertura supone que las conclusiones emitidas en el mes de julio anterior devienen provisionales y sujetas a revisión y que resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 18.1.a) LTAIBG al tratarse de una información que se encuentra en fase de elaboración.

5. En consecuencia, procede verificar, en primer lugar, si concurre la citada causa de inadmisión partiendo de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la amplia formulación del derecho constitucional de acceso a la información y la consecuente interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 LTAIBG que, en todo caso se aplicarán ponderando los diversos intereses concurrentes y de forma proporcionada [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)]

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, que permite inadmitir solicitudes de acceso respecto de información que está en curso de elaboración y de publicación general. Así, en la resolución R/0324/2018, se puso de manifestó que la citada causa de inadmisión «(...) *debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general*».

En definitiva, la causa de inadmisión invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación.

6. La aplicación de la doctrina reseñada a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación en la medida en que la aplicación del artículo 18.1.a) LTAIBG, en relación con lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, está justificada. Así, en tanto en cuanto la auditoría permanezca abierta, no concurren los presupuestos establecidos en el artículo 13 LTAIBG para considerar una información como pública, en la medida en que la documentación solicitada por el reclamante está siendo objeto de elaboración por parte del órgano concedente.

En efecto, el Ministerio señala en su resolución que la auditoría del contrato para la prestación de servicios de transporte público por ferrocarril declarados como

Obligaciones de Servicio Público no ha concluido y, por ello, el informe de resultados debe considerarse como en curso de elaboración; añadiendo en las alegaciones que permitir el conocimiento del documento emitido el 25 de julio de 2023, que tampoco es una versión definitiva del citado informe, supondría un grave perjuicio para las funciones de vigilancia, inspección y control del Departamento mientras la auditoría sigue abierta.

7. En conclusión, puesto que en el momento de solicitarse y tramitarse este procedimiento no concurrían los presupuestos establecidos en el artículo 13 LTAIBG para considerar una información como pública, en la medida en que no hay un informe definitivo que refleje el resultado del contrato auditado, procede desestimar la reclamación al resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1.a) LTAIBG.

A lo anterior se añade, a mayor abundamiento, que en el momento de resolverse esta reclamación, constan publicadas en la página web del Ministerio requerido (<https://www.transportes.gob.es/ferrocarriles/informe-para-el-estudio-de-mejoras-en-el-sector-ferroviario>), el *Informe de actuación extraordinaria, auditoría de contrato 4500035049 “suministro de 31 trenes de ancho métrico” suscrito por Renfe Viajeros S.M.E, S.A.* —que recoge las conclusiones de 25 de julio de 2023—, así como el *Informe de actuación extraordinaria, ampliación de auditoría de contrato 4500035049 “suministro de 31 trenes de ancho métrico” suscrito por Renfe Viajeros S.M.E, S.A* —de 30 de enero de 2024—.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0468 Fecha: 23/04/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>